

VU Research Portal

Op verhaal komen

Donner, J.P.H.; van der Aa, S.; Lazeroms, J.P.M.; Lindenberg, S.D.; Pemberton, A.; Veraart, Wouter; Steinmann, P.L.M.; Kock, L.A.J.

2021

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Donner, J. P. H., van der Aa, S., Lazeroms, J. P. M., Lindenberg, S. D., Pemberton, A., Veraart, W., Steinmann, P. L. M., & Kock, L. A. J. (2021). *Op verhaal komen: Naar een afgewogen, consistent en betaalbaar stelsel voor compensatie van slachtoffers van een strafbaar feit*.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

Op verhaal komen

**Naar een afgewogen, consistent en
betaalbaar stelsel voor compensatie
van slachtoffers van een strafbaar feit**

ADVIES

**Commissie onderzoek stelsel schadevergoeding
voor slachtoffers van strafbare feiten**

Maart 2021

Commissie onderzoek stelsel schadevergoeding voor slachtoffers van strafbare feiten

- mr. J.P.H. Donner (voorzitter)
- prof. mr. S. van der Aa
- drs. J.P.M. Lazeroms
- prof. mr. S.D. Lindenberg
- prof. dr. A. Pemberton
- prof. mr. W.J. Veraart
- dr. P.L.M. Steinmann (secretaris)
- mr. L.A.J. Kock (plv. secretaris)

Tegen de achtergrond van wat genoemd wordt de organische groei van de bestaande regels en voorzieningen met betrekking tot de compensatie van slachtoffers van een strafbaar feit stelde de minister voor Rechtsbescherming in juli 2020 een adviescollege in met als taak om te adviseren over “de mogelijkheden om te komen tot een afgewogen, consistent en betaalbaar stelsel voor vergoeding van en tegemoetkoming in schade van slachtoffers van strafbare feiten”. Voor u ligt de vrucht van de werkzaamheden van dit adviescollege, dat zich verder in dit rapport commissie noemt.

Dit rapport is geheel in tijden van corona tot stand gekomen. De leden van het adviescollege hebben elkaar overwegend via beeldscherm gezien en via communicatiemiddelen gesproken. Digitaal vergaderen levert ongetwijfeld een besparing op aan reistijd, maar als het gaat om de ontmoeting van wederzijdse opvattingen, het proeven van elkaars ideeën en het scherpen van meningen gaat er toch niets boven een ouderwetse vergadertafel en persoonlijke ontmoeting. Ook dat bespaart uiteindelijk veel tijd. Het was dan ook goed te ervaren dat, ondanks of dankzij, het digitale vergaderen, zowel verschillen van inzicht als afstand konden worden overbrugd. Veel is daarbij verschuldigd aan de bereidheid om tot een gezamenlijke visie te komen van de leden en de werkkraacht van het secretariaat.

Dit rapport was echter niet tot stand gekomen zonder de medewerking en bijdragen van vele anderen. Een woord van dank en waardering is op zijn plaats voor degenen die bereid waren om op relatief korte termijn met de commissie in gesprek te gaan over de vanuit eigen praktijk ervaren knelpunten en over hun ideeën om deze te ondervangen. Dit heeft het zicht van de commissie op de praktische werking van het stelsel zeker vergroot. Hetzelfde geldt voor de personen en organisaties die, soms meerdere malen, op verzoek van de commissie cijfermatige gegevens hebben aangeleverd. Het inzicht dat deze feitelijkheden opleverden, heeft beelden over de werkelijkheid doen kantelen en daarmee hun waarde bewezen.

mr. J.P.H. Donner (voorzitter)

maart 2021, Den Haag

Op verhaal komen

Inhoudsopgave

1 Inleiding**17**

1.1 Aanleiding	19
1.2 Vraagstelling Adviescollege	19
1.3 Werkwijze	20
1.4 Opzet en leeswijzer	21

2 Bestaande stelsel**23**

2.1 Een drieluik	25
2.2 Het slachtoffer: terug van weggeweest	26
2.3 Rechten, aanspraken, voorzieningen: de juridische werkelijkheid	27
2.3.1 Uitgangspunt	27
2.3.2 Algemeen regime	27
2.3.3 Bijzonder regime voor slachtoffers van een strafbaar feit	29
2.3.3.1 Inleiding	29
2.3.3.2 Internationale en EU-verplichtingen	30
2.3.3.3 Tegemoetkoming Schadefonds Geweldsmisdrijven	32
2.3.3.4 Slachtoffer met bekende dader: deelnemer strafproces	33
2.3.3.5 Slachtoffer met bekende dader: schadeverhaal via strafproces	34
2.4 Aantallen en bedragen: de praktische werkelijkheid	36
2.4.1 Inleiding	36
2.4.2 Strafbare feiten, vervolging en berechting	38
2.4.3 Maatschappelijke schade strafbare feiten	39
2.4.4 Algemeen regime: particuliere verzekering, sociale voorziening en civiele procedure	40
2.4.5 Bijzonder regime: tegemoetkoming Schadefonds Geweldsmisdrijven	41
2.4.6 Schadeverhaal via strafproces	41
2.4.7 Voorschotregeling	44
2.4.8 Publieke uitgaven	45
2.5 Tussenconclusie: bouwstenen van het betoog	45

3 Ervaren werkelijkheid

47

3.1 Inleiding	49
3.2 Behoeften slachtoffers	49
3.2.1 Stand van inzicht	49
3.2.2 Behoeften vanwege schade	49
3.2.3 Behoeften vanwege onrecht	50
3.2.4 Behoeftte aan erkenning en respect	51
3.2.5 Compensatie: erkenning, vergelding en schadeherstel	51
3.3 Kritiek, knelpunten en wensen	52
3.3.1 Uiteenlopende gevoelens	52
3.3.2 Algemeen regime: civiele procedure	52
3.3.3 Bijzonder regime: tegemoetkoming Schadefonds Geweldsmisdrijven	53
3.3.4 Slachtoffer en strafproces	53
3.3.4.1 Ervaringen algemeen	53
3.3.4.2 Schadeverhaal via strafproces: processuele knelpunten	54
3.3.4.3 Schadeverhaal via strafproces: rechterlijke besluitvorming	55
3.3.4.4 Executie schadevergoedingsmaatregel en voorschotregeling	56
3.3.5 Wensen en voorstellen	57
3.3.5.1 Inleiding	57
3.3.5.2 Alternatieven voor bestaande oplossingen	58
3.3.5.3 Uitbreiding voorzieningen	58
3.3.5.4 Schadeverhaal via het strafproces	59
3.4 Tussenconclusie: bouwstenen van het betoog	60

4 Nadere verkenning van vraagstelling en problematiek

61

4.1 Gevraagd: een afgewogen, consistent en betaalbaar stelsel	63
4.2 Verschillen en fricties	64
4.3 Alle slachtoffers gelijkelijk vergoeden	65
4.3.1 Een op het oog aantrekkelijke oplossing	65
4.3.2 Maar verschillen blijven	66
4.3.3 Met ingrijpende maatschappelijke gevolgen	66
4.4 De rol van de overheid	67
4.4.1 Algemeen	67
4.4.2 Beleid en wetgeving ten behoeve van slachtoffers	68
4.4.3 Motivering bestaande regelingen	69
4.4.4 'Rol overheid': geen houvast of normatieve oriëntatie	69
4.5 Een 'mensenrechten'-perspectief	70
4.6 Tussenconclusie: bouwstenen van het betoog	71

5 Uitgangspunten en afwegingen: contouren van beleid

73

5.1 Inleiding	75
5.2 Een breder verschijnsel en omvattender vraagstuk	75
5.3 Drie gronden voor overheidsbeleid	76
5.4 Wegnemen belemmeringen bij toegang	77
5.5 Bijzondere ondersteuning van bepaalde slachtoffers	77
5.5.1 Grondslag en rechtvaardiging	77
5.5.2 Gerechtvaardigd onderscheid	78
5.5.3 Consistent en consequent	79
5.6 Facilitering aanspraken slachtoffer op dader	79
5.6.1 Grondslag en rechtvaardiging	79
5.6.2 Samenloop strafrecht en burgerlijk recht	80
5.6.3 Voorschotregeling en garantstelling	81
5.7 Drie componenten en een gemeenschappelijk kader	82

6 Een afgewogen, consistent en betaalbaar bestel

83

6.1 Afstemmen, convergeren en voortbouwen	85
6.2 Beleid gericht op algemene voorzieningen	85
6.2.1 Grondslag	85
6.2.2 Aandachtspunten	85
6.3 Bijzonder beleid voor bepaalde slachtoffers	86
6.3.1 Grondslag en uitwerking	86
6.3.2 Type delict	87
6.3.2.1 Bestaande praktijk: aard en ernst delict, ernst letsel	87
6.3.2.2 Geweld	87
6.3.2.3 Opzet	89
6.3.2.4 Daden van terreur	89
6.3.2.5 Strafbare feiten buiten Nederland	90
6.3.3 Nabestaanden en naasten	90
6.3.3.1 Algemeen	90
6.3.3.2 Kring van nabestaanden en naasten	90
6.3.3.3 Gevolgen van eigen aandeel	91
6.3.4 Compensatie	91
6.3.4.1 Compensatie: erkenning en steun	91
6.3.4.2 Uitzonderlijk hoge letselschade	92
6.3.4.3 Verrekening	92

6.4	Beleid ter facilitering van verhaal	94
6.4.1	Grondslag en uitwerking	94
6.4.2	Het strafproces en het verhaal van schade	94
6.4.2.1	Meer mogelijkheden, meer frictie	94
6.4.2.2	Vele voorstellen	95
6.4.2.3	Blazen en het meel in de mond houden kan niet	96
6.4.2.4	Een hanteerbaar schadebegrip	97
6.4.2.5	Voortgezette behandeling complexe zaken in het strafproces	99
6.4.2.6	Verruiming en verbetering van verhaalsmogelijkheden	100
6.4.2.7	Procesreglement, equality of arms en hoger beroep	102
6.4.3	Executie schadevergoedingsmaatregel en voorschotregeling	103
6.4.3.1	Elementen en ontwikkeling	103
6.4.3.2	Door de overheid gegarandeerde schadevergoeding	103
6.4.3.3	Consistent beleid inzake verhaal, bevoorschotting en garantie	104
6.5	Afstemming, samenhang en consistentie	105
6.6	Een betaalbaar (en beheersbaar) beleid	107
6.6.1	Vraagstelling en aanpak	107
6.6.2	Betaalbaarheid bestaande stelsel	107
6.6.3	Schatting kosten voorstellen	108

7 Hoe verder

111

7.1	Inleiding	113
7.2	Aanleiding om verder te gaan	113
7.3	Een omvattend beleid	114
7.4	Voorstellen en aanbevelingen	115

Literatuur	117
------------	-----

Instellingsbesluit	125
--------------------	-----

Bijlage 1 Lijst geraadpleegde personen	131
--	-----

Bijlage 2 Figuren en tabellen	135
-------------------------------	-----

Bijlage 3 Vergelijking hoogte compensatie Schadefonds en strafrechter	147
---	-----

Bijlage 4 Toelichting richting en orde van grootte van effecten voorstellen commissie	151
---	-----

Op verhaal komen

Samenvatting

ACHTERGROND

Sinds bijna een halve eeuw is er hernieuwde en groeiende aandacht voor slachtoffers van een strafbaar feit. Dit heeft geleid tot voorzieningen gericht op ondersteuning en compensatie van bepaalde slachtoffers. Deze zijn in de afgelopen tien jaren verder ontwikkeld en uitgebreid. Het bestaande stelsel is evenwel vanuit verschillende invalshoeken en behoeften ontstaan en is steeds verder uitgebouwd zonder dat de fundamenten daarvan zijn doordacht of op elkaar afgestemd. Daarom biedt het huidige stelsel weinig houvast bij het ontwikkelen van nieuw beleid en het maken van keuzes met betrekking tot knelpunten en wensen. Gevolg is een stelsel dat leidt tot incongruenties en inconsistenties vanwege weinig begrijpelijke onderscheidingen en verschillen in behandeling van slachtoffers en tot zorgen over mogelijk oplopende kosten in dat verband. Tegen die achtergrond heeft de minister voor Rechtsbescherming gevraagd de mogelijkheden te onderzoeken om te komen tot een afgewogen, consistent en betaalbaar stelsel voor vergoeding van en tegemoetkoming in schade van slachtoffers van een strafbaar feit.

HUIDIG STELSEL

Als eerste stap in haar onderzoek heeft de commissie de bestaande werkelijkheid rond slachtoffers vanuit drie perspectieven in kaart gebracht: de juridische werkelijkheid van regelingen en voorzieningen, de kwantitatieve werkelijkheid van het functioneren daarvan en de door slachtoffers en professionals ervaren werkelijkheid. De juridische werkelijkheid is complex, maar wel in beeld te brengen. Het beeld van de feitelijke werkelijkheid rond de compensatie van slachtoffers van een strafbaar feit is daarentegen verre van volledig. Lang niet alle strafbare feiten komen aan het licht. Mede daardoor is er weinig zicht op de totale schade van burgers. Zeker is wel dat het aantal slachtoffers hoger is dan het aantal dat bij instanties bekend is en vele malen hoger dan het aantal slachtoffers dat via bijzondere overheidsvoorzieningen wordt gecompenseerd. In de regel dragen slachtoffers de schade en lasten van een strafbaar feit dus zelf, zij het dat zij daarbij voor een deel kunnen terugvallen op verzekeringen of sociale zekerheid. In welke mate slachtoffers hun schade verhalen op de dader of een beroep doen op sociale zekerheid en verzekeringen, is onduidelijk. Geschat wordt dat een groot deel van de schade van strafbare feiten langs deze laatste weg wordt gecompenseerd.

De commissie constateert dat op veel punten slechts beperkt inzicht mogelijk is. Met het oog op een beter inzicht in de problematiek van compensatie van slachtoffers van een strafbaar feit en het effect van maatregelen op dit terrein is aanvulling van informatie gewenst. Waar cijfers wel te achterhalen vielen, bleken beelden rond het functioneren van het bestaande bestel daarmee niet steeds overeen te komen. Zo blijkt de veronderstelde aanzuigende werking die de voorschotregeling zou hebben vooralsnog niet uit de cijfers en is de door de strafrechter toegewezen schadevergoeding in de regel lager dan de tegemoetkoming van het Schadefonds voor hetzelfde strafbare feit, zij het dat de rechter bij bepaalde strafbare feiten soms fors hogere bedragen toekent.

Wat de ervaren werkelijkheid betreft is duidelijk dat het bestaande bestel gemengde gevoelens oproept. Er zijn veel knelpunten, wensen en verbetervoorstellen, maar die zijn zeker niet eenduidig en soms onderling tegenstrijdig. Kritiek en wensen met betrekking tot het bestaande bestel betreffen met name de afbakening van voorzieningen, de verschillen tussen groepen slachtoffers en de wrijving die gevolg is van de samenloop van de schadevordering en het strafrechtelijk onderzoek binnen het strafproces. Vandaar dat de commissie eerst heeft gezien of een stelsel zonder afbakening en verschillen in behandeling tussen slachtoffers mogelijk is, waarbij ieder slachtoffer van een strafbaar feit zijn schade uit publieke middelen vergoed zou krijgen. Ook een dergelijk stelsel schept echter niet te rechtvaardigen verschillen in behandeling, maar dan met slachtoffers van andere gebeurtenissen dan strafbare feiten (ziekte, ongeval, natuurgeweld). Een dergelijk stelsel zou daarom evenmin consistent en afgewogen zijn, en het zou zeker onbetaalbaar zijn. Beperkingen, begrenzingen en verschillen in behandeling tussen groepen slachtoffers zijn derhalve onvermijdelijk, maar behoeven wel steeds een bijzondere rechtvaardiging.

NAAR EEN AFGEWOGEN, CONSISTENT EN BETAALBAAR STELSEL

De staat is op zichzelf niet aansprakelijk voor schade als gevolg van strafbare feiten die door derden worden gepleegd – behoudens een eigen aandeel in het onrechtmatig handelen – en er rust geen verplichting op de staat tot vergoeding van door een strafbaar feit geleden schade. Er zijn evenwel drie gronden die rechtvaardigen om slachtoffers die als gevolg van een strafbaar feit schade hebben geleden, beleidsmatig te steunen. Dit is in de eerste plaats het geval als slachtoffers bij toegang of gebruik van algemene voorzieningen belemmeringen of nadeel ondervinden vanwege hun slachtofferschap van een strafbaar feit. In de tweede plaats is er grond voor bijzonder beleid als er sprake is van ernstige misdrijven die zodanige financiële en immateriële gevolgen hebben, dat van slachtoffers in redelijkheid niet te verwachten is dat zij zich daarvan geheel op eigen kracht herstellen. In de derde plaats is er grond voor beleid ter ondersteuning van slachtoffers in hun schadevergoedingsaanspraak op de dader; dit berust mede op overwegingen van een goede rechtspleging.

De genoemde gronden vormen tezamen een omvattende en voldoende basis voor een beleid ten behoeve van slachtoffers van een strafbaar feit. Dat is uit drie te onderscheiden, maar samenhangende componenten opgebouwd. Die componenten sluiten overigens aan bij bestaande regelingen en voorzieningen. Een afgewogen, consistent en betaalbaar stelsel laat zich dan ook goed ontwikkelen vanuit bestaande voorzieningen, zij het dat uitbreiding, aanpassing en op sommige punten ingrijpende verandering nodig zijn.

Wat betreft de eerste component – toegankelijkheid en gebruik van algemene voorzieningen – stelt de commissie vast dat, hoewel het rendement van maatregelen op dit vlak groot kan zijn, dit onderdeel vaak maar beperkt aandacht krijgt in het kader van beleid voor slachtoffers van een strafbaar feit. Dat is verklaarbaar omdat beleid in dit kader zich niet specifiek richt op slachtoffers van een strafbaar feit, ook al kunnen zij er in het bijzonder profijt van hebben. Soms zijn er ook bijzondere belemmeringen als het gaat om slachtoffers van een strafbaar feit. In dat verband wordt onder meer gewezen op de ‘opzetclausule’ in particuliere aansprakelijkheidsverzekeringen, waardoor thans de dekking van aansprakelijkheid voor schade als gevolg van opzettelicten wordt uitgesloten en de slachtoffers daarvan dus afhankelijk zijn van de solvabiliteit van de dader. Meer systematisch zou verkend moeten worden of en waar soortgelijke drempels of zwakke plekken schuilen in algemene voorzieningen.

De tweede component van het beleid – het bieden van bijzondere vormen van ondersteuning aan bepaalde slachtoffers van ernstige misdrijven – wordt al bijna een halve eeuw ingevuld door het Schadefonds Geweldsmisdrijven. Deze overheidsorganisatie verstrekt een tegemoetkoming aan slachtoffers van opzettelijk gepleegde geweldsmisdrijven die daarvan ernstig letsel hebben ondervonden. De toepassing en interpretatie van het wettelijk criterium zijn in de loop van de tijd geëvolueerd in lijn met strafrechtelijke jurisprudentie. Bepaalde nieuwe strafbare feiten, bijvoorbeeld misdrijven die via het internet worden gepleegd, zoals sexting en wraakporno, kunnen leiden tot vormen van psychisch en seksueel geweld die echter niet of nauwelijks in het huidige geweldscriterium zijn in te passen. Op dat punt is modernisering gewenst. Dat geldt ook met betrekking tot ingezetenen die in het buitenland slachtoffer zijn geworden van een opzettelijk geweldsmisdrijf en daardoor niet in Nederland in aanmerking komen voor een tegemoetkoming. Dat strookt niet met de rationaliteit van de regeling; deze slachtoffers of hun nabestaanden moeten, als Nederlandse ingezetenen, hier verder met hun leven en hun ernstig letsel en leed. Ten slotte zou, omwille van consistentie in de kring van gerechtigden in de diverse wettelijke regelingen met betrekking tot immaterieel nadeel, de kring van nabestaanden en naasten die voor een tegemoetkoming van het Schadefonds in aanmerking komen in overeenstemming moeten worden gebracht met degenen die op grond van het Burgerlijk Wetboek in aanmerking komen voor vergoeding van affectieschade.

Wat het voor tegemoetkomingen van het Schadefonds geldend wettelijk maximum betreft, adviseert de commissie om te bezien of dit nog adequaat is in het licht van de inkomensontwikkeling en de bedragen die bij bepaalde misdrijven bij schadevergoedingsmaatregel worden opgelegd. De commissie beveelt daarnaast aan om een aparte tegemoetkoming mogelijk te maken voor slachtoffers met uitzonderlijk hoge letselschade om in die gevallen een adequatere ondersteuning te kunnen bieden, hoewel het ook hierbij om een tegemoetkoming zal gaan.

De derde component van het beleid – het faciliteren van slachtoffers in verwezenlijking van hun schadevergoedingsaanspraak op de dader – betreft de bestaande mogelijkheid voor slachtoffers om zich als benadeelde partij te voegen in het strafproces en een vordering tot schadevergoeding in te dienen. De strafrechter kan vervolgens aan de dader een schadevergoedingsmaatregel opleggen ten behoeve van het slachtoffer, die door de staat (Centraal Justitieel Incassobureau) wordt geïnd. Na acht maanden krijgt het slachtoffer het nog niet geïnde bedrag geheel of tot een maximum van € 5.000 in één keer uitbetaald (voorschotregeling).

De combinatie van strafrechtelijk onderzoek en behandeling van de civiele vordering leidt tot veel frictie en kritiek. Dat laat onverlet dat de keuze voor combinatie van beide nog steeds gerechtvaardigd is om redenen van adequate rechtspleging, erkenning van het slachtoffer en overwegingen van proceseconomie. Met de schadevergoedingsmaatregel heeft de wetgever de schadeaanspraak van het slachtoffer tot element gemaakt van de publiekrechtelijke reactie op een strafbaar feit. Tegelijk geldt evenwel dat de beoordeling geschiedt naar privaatrechtelijke maatstaven. Wanneer dit te belastend wordt voor het strafproces, onthoudt de strafrechter zich van een oordeel en moet het slachtoffer zijn vordering bij de burgerlijke rechter indienen. Praktisch betekent dit dat het slachtoffer dan met 'lege handen' staat, want ook als de burgerlijke rechter zijn vordering toewijst, moet hij het stellen zonder inning door het CJIB en de garantstelling van de voorschotregeling. De commissie adviseert daarom om een betere behandeling van de schadevergoedingsvordering binnen het strafproces mogelijk te maken. Daartoe zou behandeling van de vordering benadeelde partij nader geregeld moeten worden in een procesreglement, waarbij ook *equality of arms* tussen slachtoffer en verdachte gewaarborgd wordt. Voorts dient de beoordeling van de schade processueel beter hanteerbaar gemaakt te worden door middel van standaardisering. De beoordeling van (onderdelen van) vorderingen die daarvoor te complex zijn, zou dan doorverwezen moeten kunnen worden naar een aparte 'schadevergoedingskamer' welke binnen het kader van de schadevergoedingsmaatregel de hoogte daarvan vaststelt. Het slachtoffer weet op deze wijze vooraf beter wat het wel en niet kan verwachten van voeging in het strafproces en kan op grond daarvan ervoor kiezen de dader in een civiel proces aan te spreken.

Wat het verhaal van schade op daders betreft zou de mogelijkheid verruimd moeten worden om daders tegen wie géén vordering benadeelde partij is ingediend een bijdrage in de vergoeding van schade op te leggen, in de vorm van een verplichte betaling aan het Schadefonds of andere instelling ten behoeve van slachtoffers. De voorschotregeling zou daarnaast moeten worden aangepast. De huidige vormgeving van de garantstelling leidt tot niet gerechtvaardigde verschillen in behandeling van slachtoffers. Die kunnen worden weggewomen door de bestaande ongemaximeerde garantstelling voor enkele strafbare feiten om te vormen tot een gegarandeerd voorschot bij alle schadevergoedingsmaatregelen tot het bedrag dat het CJIB verwacht daadwerkelijk te innen. Dat voorschot zou zo snel mogelijk na het onherroepelijk worden van het vonnis moeten worden uitgekeerd in plaats van pas na acht maanden.

HOE VERDER?

Een afgewogen, consistent en betaalbaar – en daarmee toekomstbestendig – stelsel voor de compensatie van slachtoffers van een strafbaar feit is mogelijk. Het vergt geen reconstructie van al het bestaande; er kan worden aangeknoopt bij de bestaande bestanddelen van beleid, zij het met de nodige uitbreiding, aanpassing en op sommige punten ingrijpende verandering. Die aanpassing en verandering zijn echter wel nodig. Het bestaande bestel bergt tegenspraken en inconsistenties in zich die een evenwichtige verdere ontwikkeling in de weg staan en tot snel oplopende kosten zouden kunnen leiden. Deze kunnen weggewomen worden met de gedane voorstellen, die daarmee tevens de basis bieden om verdere keuzes op te baseren.



1

Inleiding

1.1 AANLEIDING

Criminaliteit is van alle tijden. Het is een sociaal gegeven en de gevolgen daarvan behoren tot de maatschappelijke risico's. Wanneer de schade en kosten van de nadelige gevolgen daarvan niet op de dader verhaald kunnen worden, blijft ieder met die schade zitten, hoewel er steeds meer mogelijkheden zijn gekomen om deze te dekken via algemene voorzieningen zoals sociale zekerheid en verzekeringen.

Sinds bijna een halve eeuw is er een hernieuwde en groeiende aandacht voor slachtoffers van een strafbaar feit, nadat het slachtoffer in de daaraan voorafgaande anderhalve eeuw geleidelijk steeds meer uit beeld was geraakt. Die groeiende aandacht leidde tot de oprichting van het Schadefonds Geweldsmisdrijven (1976) en van lokale Bureaus Slachtofferhulp (1984) die later uitgroeiden tot de landelijke organisatie Slachtofferhulp Nederland (2002). Daarnaast ontstond er aandacht voor verbetering van de positie van het slachtoffer in het strafproces. In 1995 werd met de invoering van de schadevergoedingsmaatregel erkend dat de verplichting van de dader om aan het slachtoffer de schade te vergoeden ook een publiek belang vertegenwoordigt.¹ Met de inwerkingtreding van de Wet ter versterking van de positie van het slachtoffer heeft het slachtoffer sinds 2011 een eigen titel in het Wetboek van Strafvordering, en daarmee een eigen positie als procesdeelnemer in het strafproces met onder andere spreek- en informatierecht.² In dat jaar werd onder meer ook de voorschotregeling ingevoerd waarbij de staat slachtoffers van gewelds- en zedendelicten de volledige uitkering garandeert van het door de rechter met de schadevergoedingsmaatregel aan de dader opgelegde bedrag. Langs verschillende lijnen zijn positie en rechten van slachtoffers van een strafbaar feit ook sindsdien verder versterkt.

Die ontwikkeling berust echter niet op een eenduidige visie op de plaats en de rechten van het slachtoffer. Zij berust op verschillende uitgangspunten en beginselen en vormt een reactie op problemen, vragen en/of politieke wensen zoals die zich in de loop der tijd voordeden. Gevolg daarvan is een stelsel van regels dat niet steeds even consistent is, met onderlinge overlappingsen en inmiddels minder begrijpelijke onderscheidingen en verschillen in behandeling tussen slachtoffers van een strafbaar feit. Terwijl er in de praktijk steeds nieuwe vragen en wensen rijzen, nemen de bedragen die door de rechter aan slachtoffers worden toegekend geleidelijk toe. In het bijzonder de toewijzing door de strafrechter van zeer hoge schadevergoedingen – tot bedragen van, in een enkel geval, enkele miljoenen euro's – voor betaling waarvan de staat via de voorschotregeling garant staat, heeft het besef doen groeien dat er behoefte bestaat aan een heroverweging van de uitgangspunten, uitwerking en samenhang van de verschillende onderdelen van het bestaande stelsel.

1.2 VRAAGSTELLING ADVIESCOLLEGE

Tegen deze achtergrond heeft de minister voor Rechtsbescherming bij besluit van 2 juni 2020 het Adviescollege onderzoek stelsel schadevergoeding voor slachtoffers van strafbare feiten ingesteld.³ De aanduiding 'college' suggereert echter een duurzamer institutionalisering dan ingevolge het instellingsbesluit het geval is; daarom wordt in dit rapport verder gesproken van de *commissie*. Bij besluit van diezelfde datum⁴ werd de commissie als volgt samengesteld: mr. J.P.H. Donner (voorzitter), prof. mr. S. van der Aa, drs. J.P.M. Lazeroms, prof. mr. S.D. Lindenbergh, prof. dr. A. Pemberton en prof. mr. W.J. Veraart. Ter ondersteuning van de commissie werden dr. P.L.M. Steinmann als secretaris en mr. L.A.J. Kock als plaatsvervangend secretaris aangesteld.

De commissie heeft tot taak de minister voor Rechtsbescherming te adviseren over de mogelijkheden om te komen tot een afgewogen, consistent en betaalbaar stelsel voor vergoeding van en tegemoetkoming in schade van slachtoffers van strafbare feiten en over de rol van de overheid ten opzichte van schade van slachtoffers van strafbare feiten. Deze taak wordt vervolgens als volgt toegelicht:

“Het adviescollege heeft tot taak te adviseren over de mogelijkheden om te komen tot een afgewogen, consistent en betaalbaar stelsel voor vergoeding van en tegemoetkoming in schade van slachtoffers van strafbare feiten en over de rol van de overheid ten opzichte van schade van slachtoffers van strafbare feiten. Een vraag die daarbij gesteld kan worden is wat de rol van de overheid is ten opzichte van schade van slachtoffers in het algemeen en ten opzichte van slachtoffers van strafbare feiten (van ernstige aard en met ernstige gevolgen) in het bijzonder. Tevens is van belang welke mate van solidariteit van de samenleving jegens slachtoffers verlangd kan worden. Als gezien wordt hoe tot een afgewogen en consistent stelsel te komen, zullen elementen als rechtvaardigheid, evenwichtigheid, toekomstbestendigheid, uitvoerbaarheid en betaalbaarheid in ogenschouw moeten worden genomen. Ook is van belang dat secundaire victimisatie zoveel mogelijk wordt voorkomen.

¹ Wet van 23 december 1992, *Stb.* 1993, 29; vernoemd naar mr. Terwee-Van Hilten, voorzitter van de in 1985 ingestelde Commissie wettelijke voorzieningen slachtoffer in het strafproces.

² Zie boek 1, titel IIIA Sv.

³ Regeling van de Minister voor Rechtsbescherming en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 12 juni 2020, nr. 2929723, houdende instelling van het adviescollege onderzoek stelsel schadevergoeding voor slachtoffers van strafbare feiten; *Stcrt.* 2020, 31232.

⁴ Besluit van de Minister voor Rechtsbescherming van 12 juni 2020, nr. 2929733.

In dit verband spelen ook onderwerpen als het uitgangspunt dat de dader aansprakelijk is voor de schade die het slachtoffer lijdt, de verhouding tussen civiel en strafrecht en bestaande andere voorzieningen als sociale zekerheid en de verplichte en meer of minder gangbare niet-verplichte verzekeringen. Voorstelbaar is dat het college zich oriënteert op een aantal relevante schadestelsels in ons omringende landen en daarbij ook kijkt naar solidariteit gebaseerd op territorialiteit van het misdrijf versus nationaliteit of het ingezetene zijn van het slachtoffer.

Voorts is van belang dat rekening wordt gehouden met de EU Richtlijnen betreffende de schadevergoeding aan slachtoffers van misdrijven (Richtlijn schadevergoeding uit 2004 en Richtlijn minimumnormen uit 2012) en verwachte ontwikkelingen daarin.

Onder een betaalbaar stelsel wordt verstaan dat dit past binnen de bestaande financiële kaders voor slachtofferregelingen en de uitvoering daarvan. Zaak is dat in ieder geval één van de mogelijkheden in het advies binnen de bestaande financiële kaders past en dat overige mogelijkheden zoveel als mogelijk aansluiten bij deze kaders. Daarbij dient dan te worden uitgewerkt hoe de betaalbaarheid van het stelsel gegarandeerd blijft bijvoorbeeld door mechanismes/drempels te bezien.”

1.3 WERKWIJZE

De opdracht aan de commissie is geformuleerd in ruime, algemene termen. In het hierboven gegeven citaat wordt er gesproken van ‘slachtoffers van strafbare feiten’ en ‘vergoeding van en tegemoetkoming in schade’. Onder slachtoffer van een strafbaar feit verstaat de commissie iedere persoon – tenzij anders aangegeven zijn rechtspersonen buiten beschouwing gelaten – die de nadelige gevolgen ondervindt van het strafbaar handelen van een ander.⁵ In de moderne samenleving is echter zeer veel handelen op grond van wetgeving verboden en strafbaar gesteld. Het gaat daarbij niet alleen om commune delicten die in het Wetboek van Strafrecht worden genoemd, maar omvat mede tal van strafbare feiten die in bijzondere wetten worden genoemd: economische delicten, verkeersdelicten, milieudelicten, enz. Strafbbaar handelen heeft doorgaans nadelige gevolgen voor anderen in de vorm van schade aan gezondheid of welstand, als beoogd doel (moord, diefstal), onbedoeld gevolg (verkeersdelicten, overtredingen) of indirect gevolg. In de praktijk is vrijwel iedere burger in de loop van zijn bestaan meerdere malen direct of indirect slachtoffer van het strafbaar handelen van een ander – ook al is hij zich daar mogelijk niet steeds bewust van.

Het begrip ‘vergoeding van schade’ is weliswaar minder breed dan het begrip strafbaar feit, maar wel breder dan enkel *financiële* compensatie voor ondervonden schade en leed, zoals bij de bespreking van victimologisch onderzoek nog aan de orde zal komen. Het begrip ‘tegemoetkoming’ moet worden onderscheiden van het begrip ‘schadevergoeding’; een tegemoetkoming dekt in de regel immers niet de werkelijk geleden schade. Zowel schadevergoedingen als tegemoetkomingen kennen bovendien verschillende verschijningsvormen, zoals schadevergoeding door de dader, tegemoetkoming uit publieke middelen, vergoedingen uit verzekeringsgelden, al dan niet verzekerde verstrekking van gezondheidszorg, overige niet-financiële vormen van hulp en ondersteuning, enz. Ook daarmee samenhangende begrippen zoals gevolgen, schade en herstel zijn ruim en potentieel veelomvattend.

Ondanks de breedte en omvang van de opdracht aan de commissie heeft zij niet op voorhand een beperking aangebracht, maar eerst getracht de problematiek integraal in beeld te krijgen. Ze heeft het bestaande stelsel in kaart gebracht en beschreven vanuit een drietal perspectieven, namelijk het juridische kader, de kwantitatieve uitvoeringspraktijk van het beleid en de door slachtoffers en professionele partijen ervaren werkelijkheid. Gezamenlijk biedt dit drieluik van invalshoeken het vertrekpunt voor de beschouwingen van de commissie met betrekking tot de vraag naar een afgewogen, betaalbaar en consistent stelsel.

De commissie heeft ter oriëntatie op het bestaande stelsel onder meer gebruik gemaakt van parlementaire stukken, beschikbaar onderzoek, opiniërende vakliteratuur, en openbaar beschikbare en bij instanties opgevraagde cijfermatige gegevens. De beschrijving van feitelijkheden (hoofdstuk 2) is geverifieerd door het departement en direct betrokken uitvoerende organisaties.

Voor nadere beeldvorming over de ervaren werkelijkheid heeft de commissie aanvullende gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van organisaties, beroepsgroepen en instanties werkzaam op dit terrein, waarbij steeds de ervaren knelpunten in het huidige stelsel en mogelijke oplossingsrichtingen in dat verband onderwerp van gesprek waren. De personen met wie gesproken is, zijn veelal in overleg met de directie of het bestuur van de betreffende instantie afgevaardigd (bijlage 1 bevat de lijst met geïnterviewden). Desondanks kan hetgeen zij hebben ingebracht niet worden opgevat als standpunt namens de gehele organisatie. Daarvoor was de vraagstelling te breed en het tijdsbestek te kort. In een enkel geval is de commissie desgevraagd ingegaan op het verzoek van een nabestaande om als ervaringsdeskundige gehoord te worden.

⁵ De commissie hanteert dus een andere definitie dan de uitleg van het begrip slachtoffer in artikel 51a lid 1 sub a, onder 1 Sv. Deze beperking vloeit voort uit de focus in het instellingsbesluit op tegemoetkoming en het voorkomen van secundaire victimisatie.

De commissie heeft zelf geen nader onderzoek verricht of laten uitvoeren naar de situatie van slachtoffers, hun behoeften en wensen. De tijd ontbrak om zicht te krijgen op wat precies hoe onderzocht zou moeten worden en om dit in het gegeven tijdpad uit te voeren en te beschouwen. Mede daarom heeft de commissie ook geen onderzoek verricht of laten uitvoeren naar de inrichting en de werking van buitenlandse stelsels inzake compensatie van slachtoffers van een strafbaar feit. Hoewel in gesprekken wel werd gewezen op aspecten of elementen van buitenlandse stelsels, is de commissie gebleken dat er geen beeld bestaat van een stelsel elders dat beter presteert of doelmatiger functioneert en dat Nederland zich daarom tot voorbeeld zou moeten of kunnen stellen.

1.4 OPZET EN LEESWIJZER

Van de commissie worden de opzet en structuur gevraagd van een afgewogen, consistent en betaalbaar stelsel ter compensatie van slachtoffers van een strafbaar feit. Dat bepaalt de opzet van dit advies.

De volgende twee hoofdstukken bieden een schets van het bestaande stelsel vanuit de drie eerdergenoemde invalshoeken: de juridische, cijfermatige en ervaren werkelijkheid. Na een summier schets van de ontwikkeling van de positie van het slachtoffer bij wijze van inleiding volgen: een beschrijving van de juridische werkelijkheid (§ 2.3), een beschrijving van de kwantitatieve werkelijkheid van het functioneren van dit bestel (§ 2.4), een weergave van inzichten vanuit victimologische invalshoek over de behoeften van slachtoffers (§ 3.2) en ervaren knelpunten en wensen van institutionele en professionele gebruikers (§ 3.3).

Tegen deze achtergrond worden in hoofdstuk 4 de problematiek en de vraagstelling nader verkend. Eerst wordt in dat kader vastgesteld dat in het licht van het samenstel van bestaande regels en voorzieningen de vraag naar een afgewogen, consistent en betaalbaar stelsel van compensatie van slachtoffers van een strafbaar feit begrijpelijk en legitiem is, maar dat daarmee niet het aanknopingspunt is geleverd aan de hand waarvan het stelsel afgewogen, consistent en betaalbaar kan worden gemaakt (§ 4.1). Ook de gesignaleerde knelpunten en bestaande wensen wijzen wat dat betreft niet eenduidig in een bepaalde richting (§ 4.2). Vervolgens wordt bezien of een stelsel waarin alle slachtoffers van een strafbaar feit gelijkelijk en zonder beperking hun schade vergoed kunnen krijgen, een toekomstbestendige oplossing biedt (§ 4.3) en of de rol van de overheid als zodanig voldoende aanknopingspunten biedt voor vormgeving van het beoogde stelsel (§ 4.4 en § 4.5). Geconcludeerd wordt dat geen van beide het geval is (§ 4.6).

Gegeven de conclusie dat het beoogde stelsel zich niet laat afleiden uit de taak en verantwoordelijkheid van de overheid, worden in hoofdstuk 5 de gronden onderzocht die overheidsbeleid ten behoeve van slachtoffers van een strafbaar feit kunnen rechtvaardigen. Vastgesteld wordt dat zich daar drie geldige gronden voor laten vinden (§ 5.3). Deze worden vervolgens afzonderlijk nader verkend en geanalyseerd (§ 5.4 t/m § 5.6). Op die basis concludeert de commissie dat een afgewogen, consistent en betaalbaar stelsel bestaat uit drie onderscheiden componenten die in onderlinge samenhang en afstemming functioneren (§ 5.7).

De nadere invulling van die drie componenten, die aansluiten op bestaande regelingen en voorzieningen, vormt het onderwerp van hoofdstuk 6. Een eerste component bestaat uit maatregelen om de toegang tot het algemeen netwerk van voorzieningen te bevorderen en te voorkomen dat slachtoffers daarbij drempels ondervinden als gevolg van het strafbaar feit (§ 6.2). De tweede component wordt gevormd door bijzonder beleid ter tegemoetkoming van slachtoffers van bepaalde ernstige misdrijven (§ 6.3). De derde component betreft maatregelen gericht op het faciliteren van het slachtoffer in zijn aanspraak op de dader (§ 6.4). Daarbinnen wordt ingegaan op de problematiek rond de samenloop van civiele vordering en strafrechtelijk onderzoek binnen het strafproces (§ 6.4.2) en op de problematiek van het verhalen van de schade op de dader in het kader van de schadevergoedingsmaatregel en de voorschotregeling (§ 6.4.3). Vervolgens wordt stilgestaan bij de onderlinge samenhang (§ 6.5) en ten slotte bij het aspect van betaalbaarheid van het stelsel, mede gelet op de voorstellen van de commissie (§ 6.6).

Tot slot wordt in hoofdstuk 7 ingegaan op de belangrijkste bevindingen die aanleiding geven tot aanpassing van het huidige stelsel (§ 7.2) en op de te nemen stappen om te komen tot een afgewogen, consistent en betaalbaar stelsel inzake compensatie van slachtoffers van een strafbaar feit (§ 7.3 en § 7.4).

Waar in dit advies naar personen wordt verwezen, gebeurt dat met het verwijswoord 'hij'. Overal waar 'hij' staat, kan ook 'zij' worden gelezen.



2

Bestaande stelsel

2.1 EEN DRIELUIK

Gevraagd wordt naar “een afgewogen, consistent en betaalbaar stelsel voor vergoeding van en tegemoetkoming in schade van slachtoffers van strafbare feiten en de rol van de overheid daarin”. De vraag wordt gesteld tegen de achtergrond van een groot aantal uiteenlopende wensen om bestaande regels en voorzieningen uit te breiden en knelpunten en ongerijmde verschillen daarin weg te nemen. De bestaande regels en voorzieningen vormen het vertrekpunt voor de werkzaamheden van de commissie, reden waarom deze hier eerst beschreven worden. Het resultaat is een drieluik van de juridische werkelijkheid van regelingen en voorzieningen (§ 2.3), de kwantitatieve werkelijkheid van het functioneren daarvan (§ 2.4) en de ervaren werkelijkheid van slachtoffers (§ 3.2) en wie professioneel met het bestaande stelsel werkt (§ 3.3).

Het samenstel van bestaande regels en voorzieningen is in de loop van de afgelopen halve eeuw niet vormgegeven vanuit een eenduidige visie op de positie van het slachtoffer of de rol van de overheid. Het is op ‘organische’ wijze gegroeid, dat wil zeggen in reactie op veranderende opvattingen, gebleken knelpunten en politieke wensen. Het is dan ook niet een coherent doordacht bestel met betrekking tot slachtoffers van een strafbaar feit, maar veeleer een samenstel van in de loop van de tijd gegroeide regels en voorzieningen ten behoeve van bepaalde slachtoffers van bepaalde strafbare feiten.

Strafbaar handelen heeft veelal nadelige gevolgen voor anderen; dat is doorgaans de reden waarom het handelen strafbaar is gesteld. Die nadelige gevolgen kunnen beoogd zijn (moord, diefstal), of het onbedoeld gevolg zijn (verkeersdelicten) of ook het indirecte gevolg zijn van het strafbaar handelen, zoals schade voor de gezondheid of welstand van anderen bij milieudelicten of economische delicten. Potentieel is een zeer groot deel van de burgers – mogelijk zelfs de overgrote meerderheid – in de loop van hun bestaan direct of indirect slachtoffer van strafbaar handelen van een ander.

De dader van een strafbaar feit is aansprakelijk voor de schade die het gevolg is van zijn daad. Dat veronderstelt evenwel dat de dader bekend en voldoende solvabel is om zijn schuld te voldoen. Dat is heel vaak niet het geval. Praktische werkelijkheid is dan ook dat schade als gevolg van een strafbaar feit een maatschappelijk risico is waar ieder potentieel aan blootstaat en die door ieder zelf gedragen wordt, tenzij verzekeringen of sociale voorzieningen dit dekken. Bij de beschrijving van het bestaande bestel kan daarom niet worden volstaan met een beschrijving van de bestaande regels en voorzieningen voor bepaalde slachtoffers, zonder in te gaan op de situatie van en voorzieningen voor slachtoffers in het algemeen. Bijzondere regels en voorzieningen voor bepaalde slachtoffers alsook de wijziging, aanvulling en uitbreiding van bestaande regels en voorzieningen zullen immers steeds in het licht van deze algemene achtergrond gerechtvaardigd moeten zijn. Vanuit die optiek wordt in dit hoofdstuk het bestaande bestel beschreven. Eerst wordt kort stilgestaan bij het ontstaan en de ontwikkeling daarvan (§ 2.2). Aandacht voor de situatie van het slachtoffer van een strafbaar feit is als het ware terug van weggeweest en het bestaande bestel is de vrucht daarvan. Bij de beschrijving van het samenstel van regels en voorzieningen (§ 2.3) wordt vervolgens eerst ingegaan op de situatie van slachtoffers in het algemeen en op maatschappelijke hulpmiddelen die hun voor hun schade ter beschikking staan. Vervolgens wordt beschreven aan welke internationale en Europese verplichtingen invulling moet worden gegeven met betrekking tot regels en voorzieningen voor slachtoffers van een strafbaar feit. Daarna wordt ingegaan op de huidige bijzondere regels en voorzieningen voor slachtoffers van een strafbaar feit. Op deze wijze wordt een beschrijving gegeven van bestaande regels, voorzieningen en mogelijkheden voor slachtoffers van een strafbaar feit. De aldus beschreven juridische werkelijkheid vormt de eerste van drie invalshoeken om het bestaande stelsel te beschrijven.

De juridische werkelijkheid moet voor een juiste beoordeling worden gezien tegen de achtergrond van de praktische werkelijkheid. De praktische werkelijkheid van criminaliteitscijfers, aantallen slachtoffers, schade en publieke lasten als gevolg van het beroep dat slachtoffers van een strafbaar feit doen op deze regels en voorzieningen. Deze tweede invalshoek wordt geschetst in § 2.4, die start met een samenvattend overzicht in verband met de compensatie van schade van slachtoffers van een strafbaar feit in 2019 (§ 2.4.1). Hoofdstuk 2 eindigt met een samenvatting van de belangrijkste bevindingen, als bouwstenen van het verdere betoog (§ 2.5). De juridische en praktische werkelijkheid moeten vervolgens nog worden afgezet tegen de ervaren werkelijkheid, dat wil zeggen tegen de behoeften van slachtoffers en de tevredenheid of onvrede van professionals met de bestaande situatie, de kritiek op onderdelen daarvan en de wensen die te dien aanzien bestaan. Op dat deel van de werkelijkheid wordt in hoofdstuk 3 ingegaan. Dit drieluik van invalshoeken biedt vervolgens het uitgangspunt voor de beschouwingen van de commissie met betrekking tot de vraag naar een afgewogen, betaalbaar en consistent stelsel (hoofdstuk 4 en verder).

2.2 HET SLACHTOFFER: TERUG VAN WEGGEWEEST

Het huidige strafproces, waarin het slachtoffer tot voor kort vrijwel geen rol had, is de uitkomst van een lange maatschappelijke ontwikkeling waarin het aanvankelijk van het slachtoffer zelf afhing of er een reactie volgde op het slachtofferschap. Over de historische aanloop naar moderne systemen van strafrecht en bestraffing wordt uiteenlopend gedacht.⁶ Helder is in ieder geval dat het slachtoffer naar de achtergrond verdween. In de eerste plaats lag bij de vervolging het initiatief niet langer bij het slachtoffer. In de tweede plaats verving de vergelding in het strafrecht de terugbetaling in wraak en compensatie, waarbij de vergelding in termen van de straf voor de dader werd geconceptualiseerd. Groenhuijsen vat deze ontwikkeling samen als *“een belangrijke verschuiving in het rechtsgevolg van wederrechtelijk handelen: hoofdzaak wordt datgene wat de schuldige moet betalen, niet langer wat de gelaedeerde ontvangt.”*⁷

Sinds de geschriften van Beccaria (1738-1794) en de verlichting is eerst het denken over, en vervolgens in de loop van de 19^e eeuw de praktijk van het straffen en strafproces ingrijpend veranderd. Strafrecht en burgerlijk recht werden daarbij gescheiden, en het strafrecht en strafproces werden steeds meer een exclusieve zaak van de staat. Nederland ging daarin weer verder dan de tot dan toe geldende *Code d’Instruction Criminelle* waarin het slachtoffer nog de mogelijkheid had om zelf strafvervolgung in gang te zetten. Het slachtoffer behield in 1838 slechts de mogelijkheid om zich als beledigde partij in het strafproces te voegen met een (beperkte) vordering tot schadevergoeding (maximaal fl. 50 bij de kantonrechter en fl. 150 bij de rechtbank).⁸ Wel kreeg het slachtoffer met de invoering van het Wetboek van Strafvordering in 1838 de mogelijkheid om een beklaagde in te dienen tegen niet-vervolgung.⁹ In 1978 zijn de maximumbedragen voor de vordering tot schadevergoeding verhoogd tot fl. 600 bij de kantonrechter en fl. 1500 bij de rechtbank (art. 44 en 56 RO oud).¹⁰

Begin jaren ‘70 ontstond in de wetenschap bij beroepsmatig betrokkenen en vervolgens in de politiek toenemende aandacht voor de positie van het slachtoffer. Enerzijds groeide het besef dat men slachtoffers van ernstige geweldsmisdrijven met aanzienlijke lichamelijke en financiële gevolgen niet in redelijkheid geheel zelf voor die schade kon laten opdraaien. Anderzijds werd in steeds bredere kring gevoeld dat het strafrecht en strafprocesrecht onvoldoende tegemoetkwamen aan de reële behoeften van slachtoffers. Niet alleen werd er weinig bijgedragen aan een verbetering van hun situatie, ook werd duidelijk dat het systeem veelal zelfs bijdroeg aan secundaire victimisatie.¹¹

Die twee gedachtenlijnen vonden hun vertaling in enerzijds de Wet van 26 juni 1975, houdende voorlopige regeling schadefonds geweldsmisdrijven (Wet schadefonds geweldsmisdrijven, Wsg)¹², en in anderzijds de in 1995 inwerking getreden Wet Terwee¹³ die een belangrijke verbetering bracht in de positie van het slachtoffer door verruiming van de mogelijkheden tot voeging in het strafproces¹⁴ en die de schadevergoedingsmaatregel introduceerde. Sindsdien is het samenstel van wettelijke regels met betrekking tot slachtoffers van een strafbaar feit met name in die tweede lijn verder ontwikkeld. De regeling van het Schadefonds Geweldsmisdrijven (hierna: Schadefonds) is in de loop van haar bestaan inhoudelijk niet op substantiële punten gewijzigd en is na 45 jaar nog steeds een voorlopige regeling.¹⁵ Vooral de positie van het slachtoffer in het strafproces heeft in de afgelopen twee decennia de aandacht gehad: in de eerste plaats door uitbreiding van zijn rechten als deelnemer aan het strafproces, in de tweede plaats door uitbreiding van de mogelijkheden tot schadeverhaal als benadeelde partij in het strafproces (§ 2.3.3.4 en § 2.3.3.5).

⁶ Zie bijvoorbeeld het verschil in analyse door Spierenburg 1984 en door Foucault 1976.

⁷ Groenhuijsen 1985.

⁸ Stb. 1838, 12.

⁹ Stb. 1838, 12.

¹⁰ Stb. 1978, 528.

¹¹ Zie o.a. Groenhuijsen, *Rechtshulp* 1995, p. 3-8; Kool 1999, p. 60-74; Van der Aa & Groenhuijsen, *Ars Aequi* 2012, p. 603-611 en Buruma, *NTS* 2020, p. 3-10.

¹² Stb. 1975, 382.

¹³ Stb. 1995, 160.

¹⁴ De maximumbedragen van de vordering werden afgeschaft; in plaats daarvan moest de schade eenvoudig van aard zijn.

¹⁵ Zie uitvoerig De Ridder 2020, p. 4.

2.3 RECHTEN, AANSPRAKEN, VOORZIENINGEN: DE JURIDISCHE WERKELIJKHEID

2.3.1 UITGANGSPUNT

Waar het de gevolgen en schade betreft van een strafbaar feit, is de dader in beginsel daarvoor aanspreekbaar; uitgangspunt is dat eenieder aansprakelijk is voor de schade die hij onrechtmatig veroorzaakt. Een strafbaar feit zal steeds ook een onrechtmatige daad zijn naar burgerlijk recht (art. 6:162 BW) die grond vormt voor een civiele vordering van het slachtoffer op de dader. Voor succesvol verhaal op de dader geldt evenwel dat deze bekend, veroordeeld en voldoende solvabel moet zijn. Dat is veelal niet het geval (§ 2.4.2 en § 2.4.6). De overheid is echter niet aansprakelijk voor de schade die door burgers als gevolg van strafbaar handelen wordt geleden – behoudens uiteraard in geval van eigen onrechtmatig handelen.¹⁶ Dat kan ook niet anders, gegeven de aantallen en de verscheidenheid van slachtoffers en strafbare feiten waar het om gaat (§ 2.4.1). De praktische werkelijkheid is dan ook dat burgers die slachtoffer zijn van een strafbaar feit waarschijnlijk in veruit de meeste gevallen niemand met succes voor de gevolgen daarvan kunnen aanspreken en daarom zelf met de schade blijven zitten. Criminaliteit is inherent aan het samenleven – ook al zullen verschijningsvormen en intensiteit wisselen. In die zin is het een maatschappelijk risico waar ieder potentieel aan bloot staat en waarvan de gevolgen door ieder zelf gedragen worden.

In de loop van de vorige eeuw zijn evenwel sociale voorzieningen en volksverzekeringen ingevoerd die de scherpste kanten van bedoelde praktische werkelijkheid verzachten. Burgers zijn hierdoor in staat om economische of andere tegenslag op te vangen en zijn verzekerd van een elementair inkomen (bijstand, pensioen), huisvesting en (basis)gezondheidszorg. Het biedt een bodem, maar behoedt niet voor plotselinge grote veranderingen in inkomen en welvaart. Vandaar dat hier eerst wordt ingegaan op de situatie van en voorzieningen voor slachtoffers in het algemeen (§ 2.3.2). Vervolgens wordt ingegaan op het bijzonder regime, dat wil zeggen de regelingen die specifiek gelden voor slachtoffers van een strafbaar feit (§ 2.3.3).

2.3.2 ALGEMEEN REGIME

Iemand die slachtoffer is van een strafbaar feit zal, behoudens de eventuele hulp en steun die hij ondervindt van politie en hulpdiensten – zo hun assistentie is ingeroepen – primair terugvallen op eigen hulpmiddelen en het eigen sociale vangnet van gezin, familie en vrienden. In het geval hij medische behandeling nodig heeft, zullen de kosten daarvan in de regel gedekt worden door de zorgverzekering. Deze dekt de kosten voor medische behandeling (gedeeltelijk) ongeacht de oorzaak en dus ook als het gaat om de gevolgen van een strafbaar feit. Schade aan woning, inboedel en andere eigendommen wordt veelal gedekt door andere schadeverzekeraars. Daarnaast kan een slachtoffer soms een beroep doen op bijzondere 'private hulpbronnen', zoals *crowdfunding*. Ten slotte is er het algemeen maatschappelijk vangnet van sociale voorzieningen waar eenieder in behoeftige omstandigheden een beroep op kan doen, ongeacht of de behoeftigheid haar oorzaak vindt in een strafbaar feit of niet.

Hier wordt eerst ingegaan op het algemeen vangnet van voorzieningen waar burgers op kunnen terugvallen; het gaat daarbij slechts om een zeer summiere schets omdat het geen specifiek op slachtoffers van een strafbaar feit gerichte voorzieningen en aanspraken betreft. Vervolgens wordt ingegaan op particuliere verzekeringen die de schade geheel of gedeeltelijk dekken, wordt kort stilgestaan bij het civiele proces als mogelijkheid om de schade te verhalen en ten slotte wordt aandacht besteed aan de ondersteuning door Slachtofferhulp Nederland.¹⁷

SOCIALE ZEKERHEID EN SOCIALE VOORZIENINGEN

Slachtoffers van een strafbaar feit die daar fysieke of psychische schade van ondervinden die behandeling vergt, zullen voor de medische behandeling, verzorging en eventuele revalidatie een beroep kunnen doen op aanspraken of voorzieningen op grond van de Zorgverzekeringswet, de Wet langdurige zorg, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en eventueel de Jeugdwet.

In geval het slachtoffer van een strafbaar feit als gevolg daarvan verlies aan inkomsten lijdt, zijn er regelingen op grond waarvan daarin (veelal tijdelijk en ten dele) voorzien kan worden. Wat dat betreft valt te denken aan de loondoorbetalingsverplichting van de werkgever (art. 7:629 BW), de Ziektewet, de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen en de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten. In geval van overlijden hebben nabestaanden onder omstandigheden op grond van de Algemene nabestaandenwet aanspraak op inkomensvervangende uitkering. Uiteindelijk zal iedereen – en dus ook het slachtoffer van een strafbaar feit – kunnen terugvallen op de bijstand, geregeld in de Participatiewet.

¹⁶ Vgl. HR 20 september 2019, ECLI:NL:HR:2019:1409, NJ 2020/233, m.nt. S.D. Lindenbergh (*Schietincident Alphen aan den Rijn*).

¹⁷ Zie voor een uitvoerige analyse hiervan Hebly e.a. 2020.

Bij deze verschillende regelingen en voorzieningen gaat het niet om compensatie van schade, maar om voorziening in kosten of inkomensderving. Deze regelingen voorzien bovendien niet in dekking van immateriële schade, zaakschade of andere vermogensschade.

Slachtoffers van een strafbaar feit waarvan geen dader in beeld is, zijn aangewezen op de hiervoor genoemde voorzieningen en op de hierna te bespreken eigen verzekeringen.¹⁸ Maar ook als er wel een dader is die tot schadevergoeding kan worden aangesproken, zal een slachtoffer veelal eerst of tevens aanspraak maken op de hier bedoelde voorzieningen.¹⁹ Verschillende verstrekkingen van voorzieningen beschikken dan ook over een wettelijk verhaalsrecht op grond waarvan zij, als een veroorzaker in beeld is, regres kunnen nemen.²⁰

PARTICULIERE VERZEKERING

In de praktijk wordt een aanzienlijk deel van schade als gevolg van strafbare feiten gedekt door eigen, door benadeelden tevoren afgesloten verzekeringen. Het gaat hier om *first party*-dekking: de verzekeraar verzekert een risico van zijn eigen verzekerde (de benadeelde).²¹ Deze *first party*-verzekeringen moeten worden onderscheiden van *third party*-verzekering, waarbij de verzekeraar het risico dekt dat de verzekeringnemer jegens derden aansprakelijk is. De laatste komt pas in beeld wanneer de schade op de dader verhaald kan worden. Bovendien heeft zij dan nog beperkte betekenis vanwege zogenoemde opzetclausules in de polis die, simpel gezegd, opzettelijk toegebrachte schade uitsluiten van dekking.²²

Gaat het evenwel om strafbare feiten die plaatsvinden in het autoverkeer met een motorrijtuig, dan brengt de door de Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen verplichte motorrijtuigverzekering met zich mee dat het verweer dat de bestuurder de schade opzettelijk veroorzaakte aan de benadeelde, niet kan worden tegen-gevoerd (art. 11 WAM). De verzekeraar keert dan aan de benadeelde uit en kan vervolgens regres nemen op de verzekerde veroorzaker. Daarnaast kan het Waarborgfonds Motorverkeer een rol spelen bij verkeersdelicten waarbij een motorvoertuig is betrokken en waarbij slachtoffers niet terecht kunnen bij een aansprakelijkheidsverzekeraar, bijvoorbeeld omdat de veroorzaker is doorgereden of niet is verzekerd. Het Waarborgfonds Motorverkeer is een op genoemde wet gebaseerd vangnet voor slachtoffers van gemotoriseerd verkeer, dat wordt gefinancierd uit jaarlijks vastgestelde bijdragen van Nederlandse motorrijtuigverzekeraars (en dus indirect uit de door hen te rekenen premies).²³

Er zijn diverse *first party*-verzekeringen die de schade van bepaalde delicten dekken, nog afgezien van de zorgverzekering die dekking biedt voor zorgkosten als gevolg van een strafbaar feit dat leidt tot aantasting van de gezondheid. Hierbij kan gedacht worden aan inboedel- en opstalverzekeringen die dekking bieden bij inbraak en brandstichting, aan arbeidsongeschiktheidsverzekeringen die dekking bieden in geval van arbeidsongeschiktheid als gevolg van mishandeling of verkeersfouten, aan casco- en transportverzekeringen die dekking bieden bij auto- of ladingdiefstal en aan overlijdensrisicoverzekeringen die in feite kunnen voorzien in schade door levensdelicten. Voorts zijn er specifieke verzekeringen die het risico van schade door strafbare feiten kunnen dekken, zoals de verzekering van werknemers die zich in het kader van hun werk naar het buitenland begeven tegen het risico van ontvoering.

Voorwaarde voor het bestaan van een aanspraak op uitkering is telkens wel dat het slachtoffer zelf een verzekering heeft afgesloten of dat een ander (bijvoorbeeld de werkgever) dat ten behoeve van hem heeft gedaan. De schade wordt daarbij gedragen door alle verzekerden tezamen die daartoe premie inleggen. In die zin voorziet het slachtoffer zelf in dekking van de schade en betaalt niet de dader de schade; het slachtoffer heeft alleen zijn risico gespreid. Het is kortom een 'sigaar uit eigen doos', waarbij de dekkingssom wordt bepaald door het aanbod van verzekeraars, de keuzes van verzekerden en de hoogte van de premie.²⁴ Zo is het maar de vraag of ook dekking bestaat voor risico's buiten Nederland, hoewel enkele verzekeringen, zoals de reisverzekering en 'expatverzekeringen', zich daar juist op richten. Slachtoffers die geen verzekering hebben die dekking biedt, hebben dus ook geen aanspraak op vergoeding. Veel verzekeringen kennen bovendien een 'eigenrisicoclausule', waardoor slachtoffers een deel van de schade niet vergoed krijgen.

De verzekeraar die op grond van een *schadeverzekering* aan zijn verzekerde schade vergoedt waarvoor een derde aansprakelijk is, treedt in de aanspraak die de verzekerde op die derde heeft (subrogatie, art. 7:962 BW), met als gevolg dat de verzekeraar op die derde verhaal kan nemen (regres). Succesvol regres leidt ertoe dat niet de verzekeraar – lees: het collectief van verzekerden – maar de dader uiteindelijk opdraait voor de schade (zie verder § 2.4.4). Vindt de uitkering plaats krachtens een *sommenverzekering*, zoals een ongevallenverszekering of een overlijdensrisicoverzekering, dan vindt subrogatie niet plaats en is verhaal op een aansprakelijke dus niet

¹⁸ Hebly e.a. 2020, p. 36.

¹⁹ Vgl. Lindenberg & Van der Zalm 2015, nr. 51.

²⁰ Hebly e.a. 2020, par. 3.4, p. 42 e.v.

²¹ Zie uitvoerig Schijns 2017.

²² Zie over uitleg van de opzetclausule in aansprakelijkheidsverzekeringen voor particulieren HR 13 april 2018, ECLI:NL:HR:2018:601, NJ 2018/463 m.nt. S.D. Lindenberg (Shaken baby). Verzekeraars hebben sindsdien voorzien in een nieuwe opzetclausule.

²³ Art. 24 WAM.

²⁴ Hebly e.a. 2020, p. 31.

mogelijk.²⁵ De verzekeraar kan zich met zijn vordering uit subrogatie niet voegen in het strafproces, omdat hij niet 'rechtstreeks' schade heeft geleden in de zin van art. 51f Sv.²⁶

CIVIELE PROCEDURE

Wie slachtoffer is van een strafbaar feit, kan de dader daarvan op grond van het burgerlijk recht aanspreken om zijn schade te verhalen. Het begaan van een strafbaar feit is niet alleen wederrechtelijk, maar ook onrechtmatig jegens degene die als gevolg daarvan schade lijdt.²⁷ Wie onrechtmatig handelt, dient immers de daardoor aan een ander toegebrachte schade geheel te vergoeden, dat wil zeggen dat de benadeelde zoveel mogelijk feitelijk maar ten minste financieel moet worden gebracht in de positie waarin deze zou hebben verkeerd indien het strafbare feit niet zou hebben plaatsgevonden.²⁸ De civielrechtelijke aansprakelijkheid kent dan ook het hoogste vergoedingsniveau: volledige vergoeding van vermogensschade (art. 6:95 lid 1 BW) en vergoeding van ander na-deel (immateriële schade) 'naar billijkheid', in bij wet bepaalde gevallen (art. 6:106, 107 en 108 BW).

Alleen, er moet dan wel een dader bekend zijn en die moet ook verhaal bieden. Het slachtoffer dat deze weg bewandelt, draagt bovendien het risico dat hij zelfs de kosten van de procedure – die aanzienlijk kunnen zijn – niet kan verhalen. Uiteraard kan de schade door partijen buiten de rechter om worden afgewikkeld. Sinds 2010 bestaat verder de mogelijkheid om in personenschadezaken bij verzoekschrift een enkel geschilpunt ('deelgeschil') voor te leggen aan de civiele rechter, zodat de zaak voor het overige zoveel mogelijk buiten de rechter kan worden afgewikkeld (art. 1019w e.v. Rv).

SLACHTOFFERHULP NEDERLAND

Slachtofferhulp Nederland (hierna: SHN) biedt praktische hulp, juridisch advies en emotionele ondersteuning na een strafbaar feit, een verkeersongeval, ramp of calamiteit. Personen die door SHN worden ondersteund zijn:

- slachtoffers, getuigen, nabestaanden en andere betrokkenen van een strafbaar feit;
- slachtoffers, getuigen, nabestaanden, betrokkenen en veroorzakers van verkeersongelukken;
- achterblijvers en betrokkenen bij vermissingen;
- getuigen, betrokkenen en nabestaanden van zelfdoding;
- slachtoffers, getuigen, betrokkenen en nabestaanden van crises en calamiteiten.

De ondersteuning door SHN berust op een in de wet vastgelegde taak (Besluit slachtoffers van strafbare feiten). Na een strafbaar feit ondersteunt SHN slachtoffers onder andere bij het doen van aangifte, geeft uitleg over het strafproces en de uitoefening van de slachtofferrechten, brengt de schade in kaart, ondersteunt bij het verhalen van de schade (onder andere op een verzekering of de dader), verleent bijstand ter terechtzitting en biedt de mogelijkheid tot lotgenotencontact. De ondersteuning vanuit SHN is voor hulpbehoevenden kosteloos en wordt gefinancierd door de overheid.

2.3.3 BIJZONDER REGIME VOOR SLACHTOFFERS VAN EEN STRAFBAAR FEIT

2.3.3.1 INLEIDING

Zoals in de korte historische beschouwing werd beschreven, is er sinds begin jaren '70 sprake van een toenemende aandacht voor slachtoffers van een strafbaar feit (§ 2.2). Dat heeft in de loop van de afgelopen halve eeuw geleid tot het ontstaan en de ontwikkeling van een aantal regelingen en voorzieningen specifiek voor deze doelgroep.

Het bestaande samenstel van regels en voorzieningen draagt de sporen van de aandachtspunten die aan de wieg daarvan hebben gestaan. Die aandachtspunten waren: de benarde positie van slachtoffers van ernstig geweld die daar aanzienlijke schade aan overhielden, de betaalbaarheid van publieke voorzieningen, aandacht voor de marginale positie van het slachtoffer in het strafproces en in het verlengde daarvan aandacht voor de juridische en praktische positie bij het verhalen van schade op de dader.²⁹ Langs deze verschillende aandachtspunten wordt het bestaande samenstel van regelingen en voorzieningen dan ook beschreven (§ 2.3.3.3 t/m § 2.3.3.5).

Hoewel het bestaande samenstel van regels en voorzieningen van nationale origine is, heeft de problematiek van de positie van het slachtoffer van een strafbaar feit ook aandacht gekregen in het kader van de Europese Unie en de internationale samenwerking. Gevolg is dat de verschillende regelingen en voorzieningen thans ook strekken tot uitvoering van internationale afspraken, EU-verplichtingen en Europese afspraken. Daarmee is een kader van normen en juridische verplichtingen ontstaan waar het nationale bestel aan moet voldoen. Om die reden wordt de beschrijving van het bestaande bestel van regels begonnen met een beschrijving van deze verplichtingen en afspraken.

²⁵ Zie nader Hebly e.a. 2020, p. 29.

²⁶ *Kamerstukken II*, 1989/90, 21 345, nr. 3, p. 11-12; HR 23 maart 1999, *NJ* 1999/403.

²⁷ Verheij 2019, nr. 14.

²⁸ Onder meer HR 21 februari 2020, ECLI:NL:HR:2020:315, *NJ* 2020/247, m.nt. S.D. Lindenbergh, r.o. 3.1.1.

²⁹ Zie in dit kader o.a. Zitting 1972, 12 131, nr. 3; *Kamerstukken II*, 1989-1990, 21 345, nr. 3; *Kamerstukken II*, 2013-2014, 33 552, nr. 10; *Kamerstukken II*, 2016-2017, 33 552, nr. 25 en *Kamerstukken II*, 2017-2018, 33 552, nr. 43.

2.3.3.2 INTERNATIONALE EN EU-VERPLICHTINGEN

De hernieuwde aandacht voor de positie van het slachtoffer in de jaren '70 was niet enkel een Nederlands verschijnsel. Elders deed zich – soms eerder of later – een vergelijkbare ontwikkeling voor. Dat heeft geleid tot aandacht voor dit onderwerp in internationale verbanden en binnen de Europese Unie met verklaringen, verdragen en verplichtingen tot gevolg. Afspraken en verplichtingen die veelal een reflectie vormden van de grootste gemene deler van de betrokken landen, maar die vervolgens wel een meer of minder verplichtend kader voor de aangesloten landen opleverden. Er zijn zowel overheidsverplichtingen omtrent de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven als verplichtingen die zien op de mogelijkheid van een slachtoffer om schade op een dader te verhalen.

INTERNATIONALE VERKLARINGEN EN VERDRAGEN

Verklaringen en verdragen die uitdrukkelijk (mede) handelen over slachtoffers van een strafbaar feit en de vergoeding van schade betreffen:

- Het Europese Verdrag inzake de schadeloosstelling van slachtoffers van geweldsmisdrijven (van de Raad van Europa) van 24 november 1983³⁰ dat op 1 februari 1988 in Nederland in werking is getreden.³¹ Het gaat ingevolge het verdrag bij schadeloosstelling niet om een rechtsplicht daartoe, maar om een verantwoordelijkheid op grond van billijkheid en sociale solidariteit. De staat op het grondgebied waarvan het misdrijf werd gepleegd, is verantwoordelijk voor de schadeloosstelling (art. 3) ook jegens onderdanen van andere landen.
- De *Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power* van de VN uit 1985 waarin onder andere gesproken wordt over het recht op schadeloosstelling.³² Het gaat hierbij om een aanbeveling aan de lidstaten die aangesloten zijn bij de Verenigde Naties; burgers kunnen daar geen aanspraken of rechten aan ontlelen.³³
- De *Aanbeveling van het Comité van ministers van de Raad van Europa inzake de ondersteuning van slachtoffers* van 2006.³⁴ Hierin wordt onder andere een aanbeveling gedaan over een gelijke tegemoetkoming door de staat voor alle geweldsslachtoffers.
- Het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld van 11 mei 2011 (Verdrag van Istanbul).³⁵ Ingevolge artikel 30 lid 1 van dit verdrag nemen lidstaten maatregelen die nodig zijn om te waarborgen dat slachtoffers het recht hebben schadevergoeding te vorderen van de dader. Indien er sprake is van zwaar lichamelijk letsel, dient van overheidswege een adequate schadevergoeding te worden toegekend, voor zover deze schade niet gedekt wordt door andere bronnen, zoals de dader, verzekeringen of door de staat gefinancierde gezondheids- en sociale voorzieningen.³⁶ Het recht op (gratis) juridische bijstand voor slachtoffers wordt volgens artikel 57 voorzien volgens het nationale recht.

Andere verdragen kunnen impliciet gevolgen hebben voor de rechtspositie van slachtoffers. Men denke aan het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en de daarop gebaseerde rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), die positieve verplichtingen aan overheden opleggen waarvan schending een aanspraak op schadevergoeding jegens de overheid kan vestigen. Zo heeft het EHRM op grond van de algemene verplichting van de staat om zich in te zetten om aantasting van mensenrechten door derden te voorkomen,³⁷ geoordeeld dat artikel 2 EVRM (recht op leven) ook de positieve verplichting legt op een staat om maatregelen te treffen ter bescherming van het recht op leven van slachtoffers.³⁸ Artikel 2 EVRM biedt volgens het EHRM een algemene bescherming aan de maatschappij. Ook indien een willekeurig iemand slachtoffer wordt van een gewelddadig persoon, kan de overheid daarom tekort zijn geschoten in de bescherming.³⁹ Het gaat hier dus om de hiervoor (§ 2.3.1) genoemde uitzonderingsgevallen waarin de overheid naar civiel recht aansprakelijk is voor schade als gevolg van (door anderen gepleegde) strafbare feiten.

³⁰ Europees Verdrag inzake de schadeloosstelling van slachtoffers van geweldsmisdrijven, Straatsburg, 24 november 1983, *Trb.* 1984/2.

³¹ Wet van 30 november 1987, *Trb.* 1987/187. Nederland had op dat moment overigens al voldaan aan haar verplichting met de totstandkoming van het Schadeloosstellingswet.

³² UNGA, Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power, 29 November 1985; UN Doc. A/RES/40/34, te vinden op https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/40/34.

³³ Kwakman, *Strafblad* 2012, p. 271.

³⁴ Recommendation Rec (2006) 8 of the Committee of Ministers to Member States on assistance to crime victims, 14 juni 2006.

³⁵ Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, 11 mei 2011, *Trb.* 2012,233. Op 1 maart 2016 is het in Nederland in werking getreden.

³⁶ Zie artikel 30 lid 2.

³⁷ Gerards 2011, p. 229 e.v.

³⁸ Zie o.a. EHRM 16 oktober 1980, nr. 8278/78 (*X vs. Oostenrijk*) en EHRM 28 oktober 1998, nr. 23452/94, *NJ* 2000/134, m.nt. E.A. Alkema (*Osman/Verenigd Koninkrijk*).

³⁹ EHRM 28 oktober 1998, nr. 23452/94, *NJ* 2000/134, m.nt. E.A. Alkema (*Osman/Verenigd Koninkrijk*).

EU-VERPLICHTINGEN

In de afgelopen twintig jaren heeft de Europese Unie een aantal richtlijnen vastgesteld die (minimum)normen in het leven roepen met betrekking tot de rechtspositie van slachtoffers en hun aanspraak op schadevergoeding. Gelet op de rechtstreekse werking van EU-verplichtingen, kunnen bepalingen van deze richtlijnen, hoewel gericht tot de lidstaten, slachtoffers aanspraken geven jegens de staat. Het gaat in het bijzonder om de volgende richtlijnen:

- De *Richtlijn betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven* van 29 april 2004.⁴⁰ De richtlijn verplicht lidstaten om een regeling voor schadeloosstelling te treffen die openstaat voor alle slachtoffers in de betrokken lidstaat. Wat het 'recht op een billijke en passende schadeloosstelling' (art. 12) precies inhoudt, bepalen de lidstaten in beginsel zelf. Dit verplicht niet tot vergoeding van de gehele materiële en immateriële schade, maar niet kan worden volstaan met een louter symbolisch bedrag; een forfaitaire schadeloosstelling is mogelijk, mits de vergoedingentabel voldoende gedetailleerd is.⁴¹ Een slachtoffer kan het verzoek om schadeloosstelling indienen in de lidstaat waarin hij verblijft, maar deze wordt betaald door de bevoegde instantie van de lidstaat waar het misdrijf plaatsvond (art. 1 en 2). Nederland is dus niet gehouden tot schadeloosstelling van Nederlanders die slachtoffer worden van een geweldsmisdrijf in een andere EU-lidstaat. Het minimumkarakter van de richtlijn maakt het niettemin mogelijk om een gunstigere regeling in te voeren.⁴²
- De *Richtlijn inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers* uit 2011⁴³ en de *EU-Richtlijn inzake bestrijding van terrorisme* van 15 maart 2017.⁴⁴ Deze richtlijnen bouwen qua schadeloosstelling voort op de hiervoor genoemde EU-Richtlijn betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven. Ook slachtoffers van mensenhandel en terrorisme hebben recht op schadevergoeding. Artikel 17 in de EU-Richtlijn inzake bestrijding van mensenhandel stelt expliciet dat lidstaten ervoor moeten zorgen dat slachtoffers van mensenhandel toegang hebben tot bestaande regelingen voor schadevergoeding voor slachtoffers van opzettelijke geweldsmisdrijven. Daarnaast moeten lidstaten ervoor zorgen dat slachtoffers van mensenhandel onverwijld toegang hebben tot juridische vertegenwoordiging om ook schadevergoeding te eisen.⁴⁵
- Volgens artikel 24 van de *EU-Richtlijn inzake bestrijding van terrorisme* hebben terrorismeslachtoffers recht op kosteloze, eenvoudige en toegankelijke (slachtofferhulp)bijstand bij het eisen van schadevergoeding krachtens het nationale recht van de betrokken lidstaat. Deze bijstand bij schadevergoeding geldt onverminderd en naast het recht op schadevergoeding voor alle slachtoffers in een betrokken lidstaat.⁴⁶ De EU-Richtlijn terrorisme verplicht Nederland niet tot schadevergoeding van Nederlanders die slachtoffer worden van terrorisme in een andere EU-lidstaat.
- De *Richtlijn minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten* van 25 oktober 2012.⁴⁷ Deze Richtlijn strekt tot herziening en aanvulling van het Kaderbesluit uit 2001⁴⁸ teneinde de slachtofferbescherming in het kader van de strafprocedure in de Europese Unie naar een aanzienlijk hoger niveau te tillen.⁴⁹ De Richtlijn heeft een breed karakter; de bepalingen gelden ongeacht het soort delict, de omstandigheden of de lidstaat waar het is gepleegd. Ingevolge de richtlijn dienen de lidstaten het recht van een slachtoffer te waarborgen om in het kader van een strafprocedure binnen redelijke termijn een beslissing te krijgen inzake schadevergoeding door de dader, tenzij in het nationale recht is bepaald dat deze beslissing in een andere gerechtelijke procedure moet worden genomen (art. 16, eerste lid). De lidstaten dienen maatregelen te bevorderen om de dader ertoe te bewegen de schade op passende wijze aan het slachtoffer te vergoeden (art. 16, tweede lid). Voorts regelt deze richtlijn de vergoeding van kosten voor slachtoffers in verband met de deelname aan het strafproces. De preambule (overweging 47) stelt dat niet kan worden verwacht dat een slachtoffer in verband daarmee kosten moet maken en ingevolge artikel 14 dient het slachtoffer deze kosten vergoed te krijgen; de precieze voorwaarden of procedureregels worden aan het nationale recht overgelaten.
- Het *Kaderbesluit inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties* van 24 februari 2005⁵⁰ houdt in dat een opgelegde verplichting tot het betalen van een schadevergoeding ter executie kan worden gezonden naar de lidstaat waar de veroordeelde zijn vaste woon- of verblijfplaats heeft dan wel beschikt over inkomsten of vermogen waarop de sanctie kan worden verhaald.

⁴⁰ Richtlijn 2004/80/EG van de Raad van 29 april 2004.

⁴¹ HvJ EG 16 juli 2020, C-129/19, ECLI:EU:C:2020:566, NJ 2020/424 m.nt. S.D. Lindenbergh (*Presidenza del Consiglio dei Ministri tegen BV*).

⁴² Het gaat immers om gestelde minimumnormen, zie ook artikel 17 in de Richtlijn.

⁴³ Richtlijn 2011/36/EU inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan (Pb EU 2011, L, 101).

⁴⁴ Richtlijn inzake bestrijding van terrorisme en ter vervanging van kaderbesluit 2002/475/JHA en tot wijziging van Raadsbesluit 2005/671/JHA; (EU) 2017/541 van 15 maart. In september 2018 is deze van toepassing geworden.

⁴⁵ Zie overweging 19 van de preambule.

⁴⁶ Zoals volgt uit Richtlijn 2004/80/EG van de Raad van 29 april 2004.

⁴⁷ Richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012.

⁴⁸ Kaderbesluit 2001/220/JBZ, PB L 82 van 22 maart 2001.

⁴⁹ Zie overweging 4 bij de Richtlijn.

⁵⁰ Kaderbesluit nr. 2005/214/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 24 februari 2005 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties (PbEG L 76). In Nederland is de implementatiewet op 1 december 2007 in werking getreden, zie de wet van 27 september 2007 tot implementatie van het kaderbesluitnr. 2005/214/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 24 februari 2005 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties (PbEG L 76) [Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging strafrechtelijke sancties].

Deze EU-verplichtingen houden, kortom, in dat Nederland verplicht is te voorzien in een financiële voorziening voor slachtoffers van een opzettelijk geweldsmisdrijf in geval van ernstig lichamelijk letsel of schade voor de gezondheid, voor zover de schade niet uit andere bron kan worden vergoed. Voorts dient Nederland te voorzien in de mogelijkheid dat in het kader van een strafprocedure of andere gerechtelijke procedure wordt beslist inzake schadevergoeding door de dader. Overigens wordt er hier vanuit gegaan dat het samenstel van geldende bepalingen in Nederland met betrekking tot slachtoffers van strafbare feiten beantwoordt aan deze EU-verplichtingen. Er lopen hierover althans geen inbreukprocedures.⁵¹

2.3.3.3 TEGEMOETKOMING SCHADEFONDS GEWELDSMISDRIVEN

Het Schadefonds wordt geregeld in de Wet schadefonds geweldsmisdrijven (Wsg) en het Besluit schadefonds geweldsmisdrijven (Bsg). De wettelijke taak van het Schadefonds is het doen van een financiële uitkering om tegemoet te komen in de geleden schade.⁵² Het Schadefonds wordt gefinancierd door de overheid.

Het Schadefonds verstrekt een tegemoetkoming aan:

- natuurlijke personen die ernstig lichamelijk of psychisch letsel hebben opgelopen door een opzettelijk gepleegd geweldsmisdrijf,⁵³
- nabestaanden van slachtoffers die door een opzettelijk gepleegd geweldsmisdrijf of dood door schuld delict in de zin van art. 6 Wegenverkeerswet 1994 of art. 307 Wetboek van Strafrecht om het leven zijn gekomen;
- – sinds 2019 – naasten van slachtoffers met ernstig en blijvend letsel als gevolg van een opzettelijk gepleegd geweldsmisdrijf.

Een tegemoetkoming wordt verstrekt in geval van een in Nederland (inclusief Caraïbisch Nederland bij misdrijven van na 1 januari 2017), of aan boord van een Nederlands (lucht)vaartuig opzettelijk gepleegd misdrijf, ongeacht of het slachtoffer een ingezetene van Nederland is. Het Schadefonds kan voorts ondersteunen bij de indiening van aanvragen bij andere schadefonds binnen de EU (zie eerder § 2.3.3.2). De voorwaarden voor en omvang van tegemoetkomingen lopen van land tot land (soms sterk) uiteen.⁵⁴

Het misdrijf hoeft door de aanvrager niet te worden bewezen, maar het slachtofferschap moet wel aannemelijk worden gemaakt. Aangifte van een strafbaar feit en een strafrechtelijk vonnis vormen objectieve aanwijzingen bij het vaststellen van de aannemelijkheid. In de praktijk kunnen slachtoffers van geweldsmisdrijven eerst een beroep doen op het Schadefonds, ook als zij een dader kunnen aanspreken. De maximale wettelijke afdoeningstermijn door het Schadefonds is 26 weken (art. 3:18 Algemene wet bestuursrecht).

Het Schadefonds dekt, anders dan de naam doet vermoeden, niet alle schade van slachtoffers van geweldsmisdrijven; het biedt een tegemoetkoming in de geleden schade. Deze tegemoetkomingen worden vastgesteld naar 'redelijkheid en billijkheid'. Zij belopen ten hoogste het bedrag van de door het letsel of overlijden veroorzaakte schade, waaronder immateriële schade (art. 4 Wsg) en zijn gebonden aan wettelijk vastgestelde maximumbedragen (bij zowel vermogensschade als andere dan vermogensschade € 35.000).⁵⁵ Volgens het Europees Hof van Justitie verplicht de EU-Richtlijn betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven⁵⁶ lidstaten niet tot vergoeding van de gehele materiële en immateriële schade, maar er kan niet worden volstaan met een louter symbolisch bedrag; een forfaitaire schadeloosstelling is mogelijk, mits de vergoedingentabel voldoende gedetailleerd is.⁵⁷

Voor de vaststelling van de omvang van de tegemoetkoming is de ernst van het toegebrachte letsel beslissend en wordt gebruikgemaakt van zes 'letselcategorieën' (€ 1.000, € 2.500, € 5.000, € 10.000, € 20.000 en € 35.000). Aan de hand van de zogeheten 'letsellijst' wordt vastgesteld in welke categorie het letsel valt.⁵⁸ Het aldus vastgestelde bedrag vormt, volgens de beleidsbundel, een tegemoetkoming voor het slachtoffer in diens leed (immateriële schade) en in de eventuele financiële schade. Nabestaanden (bij overlijden van het slachtoffer) en naasten (bij ernstig en blijvend letsel van het slachtoffer) ontvangen een vast bedrag van € 5.000 voor immateriële schade en voor eventuele (overige) financiële schade.⁵⁹ De tegemoetkoming aan nabestaanden kan worden aangevuld met twee aparte tegemoetkomingen: in uitvaartkosten en in derving van levensonderhoud (tot maximaal € 25.000), mits die schade wordt aangetoond. De tegemoetkoming kan op een lager bedrag worden vastgesteld en in het uiterste geval geheel achterwege blijven, voor zover de toegebrachte schade mede een gevolg is van een om-

⁵¹ In het voorjaar van 2020 heeft de Europese Commissie de ingebrekestelling van Nederland ten aanzien van de implementatie van de EU-Richtlijn minimumnormen beëindigd, zie hiervoor de reactie van de minister voor Rechtsbescherming van 18 augustus 2020 op de brief van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid van de Eerste Kamer over de implementatie van Richtlijn 2012/29/EU. Verder blijkt uit onderzoek dat slachtoffers van seksueel geweld op Nederlands grondgebied ruimere compensatiemogelijkheden (zowel schadeloosstelling als verhaal op de dader) hebben dan in enkele andere Europese landen, zie Elbers e.a. 2020.

⁵² Zitting 1972, 12 131, nr. 3.

⁵³ Een in het wetboek van Sr. strafbaar gesteld misdrijf of strafbaar gestelde poging daartoe.

⁵⁴ https://beta.e-justice.europa.eu/491/EN/if_my_claim_is_to_be_considered_in_this_country?clang=en

⁵⁵ Artikel 1 Regeling maximumbedragen uitkeringen schadefonds geweldsmisdrijven. Sinds 1 januari 2012 zijn de maximumbedragen niet meer gewijzigd.

⁵⁶ Richtlijn 2004/80/EG van de Raad van 29 april 2004.

⁵⁷ HvJ EG 16 juli 2020, C-129/19, ECLI:EU:C:2020:566, NJ 2020/424, m.nt. S.D. Lindenbergh (Presidenza del Consiglio dei Ministri tegen BV).

⁵⁸ Te raadplegen op de website van het Schadefonds, www.schadefonds.nl/letsellijst/.

⁵⁹ Beleidsbundel Schadefonds Geweldsmisdrijven 1 juli 2019, par. E.2, p. 19. Bij de eventuele verdere financiële schade kan bijvoorbeeld gedacht worden aan therapiekosten of vermindering van inkomsten.

standigheid die aan het slachtoffer of de nabestaande is toe te rekenen ('eigen aandeel'). Het Schadefonds komt vanwege de aard van de uitkering, de eenvoud van de aanvraagprocedure en het feit dat kosteloze hulp van SHN mogelijk is, niet tegemoet in kosten van rechtsbijstand bij de primaire aanvraag.⁶⁰

Een tegemoetkoming uit het Schadefonds heeft een subsidiair karakter: voor zover de schade op andere wijze wordt vergoed, bestaat geen aanspraak op een tegemoetkoming. Bij het vaststellen van de tegemoetkoming wordt rekening gehouden met de schadevergoeding die het slachtoffer op de dader heeft verhaald en met overige vergoedingen van schade die als gevolg van het misdrijf aan het slachtoffer zijn of kunnen worden verstrekt (art. 6 lid 1 Wsg). Daarnaast geldt dat het slachtoffer de uitkering dient terug te betalen aan het fonds, indien de schade waarop de uitkering betrekking heeft op andere wijze is vergoed. Hierin wordt voorzien doordat in gevallen waarin de schade door de dader wordt vergoed nadat het Schadefonds een tegemoetkoming heeft verstrekt, de uitkering wordt verrekend met hetgeen het CJIB bij de dader int.

Naast het verstrekken van een tegemoetkoming kan het Schadefonds aan slachtoffers van een gewelddadige of bedreigende bedrijfs- of woningoverval een subsidie verstrekken met het oog op preventiemaatregelen, voor een bedrag van ten hoogste € 1.000.⁶¹

2.3.3.4 SLACHTOFFER MET BEKENDE DADER: DEELNEMER STRAFPROCES

De toegenomen aandacht voor de positie van het slachtoffer heeft zich niet alleen gericht op slachtoffers van ernstige geweldsmisdrijven ongeacht of er een dader bekend is, waar het Schadefonds zich op richt, maar ook op de positie van het slachtoffer in het strafproces. Daarbij is voortgebouwd op de vanouds bestaande mogelijkheid van het slachtoffer om als benadeelde een vordering tot schadevergoeding tegen de dader in te dienen. In het licht van de rechtsontwikkeling in de afgelopen vijftien jaren is het in dat kader zinvol een onderscheid te maken tussen enerzijds de positie van het slachtoffer als procesdeelnemer en anderzijds zijn positie als benadeelde met een vordering tot schadevergoeding. Hier wordt op de positie van het slachtoffer als procesdeelnemer ingegaan. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op zijn positie als partij met een vordering tot schadevergoeding.

In de afgelopen jaren heeft het slachtoffer verschillende nieuwe rechten verworven. Met de inwerkingtreding van de Wet ter versterking van de positie van het slachtoffer heeft het slachtoffer sinds 2011 een eigen titel in het Wetboek van Strafvordering, en daarmee een eigen positie in het strafproces.⁶² Deze eigen positie is die van procesdeelnemer.⁶³ Hij is daarmee geen formele procespartij. Het vervolgingsmonopolie blijft geheel bij het Openbaar Ministerie (hierna: OM). De Wet ter versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces legde een catalogus van rechten voor slachtoffers van een strafbaar feit vast, waaronder o.a. het recht op informatie over het onderzoek naar het strafbaar feit, het recht op vertolking, het recht op slachtofferhulp, het recht op kennisneming van de processtukken, het recht op bijstand op de terechtzitting en het recht op correcte bejegening.⁶⁴ Met de implementatiewet van de EU-Richtlijn minimumnormen van 1 april 2017 is de positie van het slachtoffer verder versterkt, onder andere door het invoeren van een individuele beoordeling van de beschermingsbehoeften van het slachtoffer.⁶⁵

Sinds 1 januari 2005 bestaat voor slachtoffers en nabestaanden van bepaalde ernstige delicten de mogelijkheid om op de openbare zitting gebruik te maken van het spreekrecht. In 2012 en 2016 is de kring van spreekgerechtigden verruimd en vanaf 2016 is de beperking van het spreekrecht komen te vervallen. Slachtoffers en nabestaanden mogen zich nu over meer uitlaten dan enkel de gevolgen van het strafbare feit, bijvoorbeeld over het bewijs of de gewenste strafmaat. Op 13 oktober 2020 heeft de Tweede Kamer tot slot ingestemd met de invoering van een beperkt spreekrecht voor slachtoffers tijdens tbs-verlengingszittingen.

Vanaf 1 april 2006 hebben slachtoffers van een gewelds- of zedenmisdrijf, onder wie ook hun nabestaanden, recht op kosteloze rechtsbijstand van een advocaat, ongeacht hun draagkracht (artikel 44 lid 4 van de Wet op de rechtsbijstand).⁶⁶ Om voor deze kosteloze advocaatregeling in aanmerking te komen geldt de eis dat er strafvervolgning is ingesteld en dat het slachtoffer overeenkomstig artikel 3 van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven in aanmerking komt voor een uitkering.⁶⁷ Er dient dus wel een verdachte bekend te zijn en het feit dient in Nederland te hebben plaatsgevonden wil een slachtoffer hiervoor in aanmerking komen. In zedenzaken kan overigens wel een lichte adviestoevoeging worden verleend indien er nog geen verdachte bekend is. De advocaat kan in dat stadium van de zedenzaak het slachtoffer bijstaan bij de aangifte, alsmede informeren over het opsporingson-

⁶⁰ Beleidsbundel Schadefonds Geweldsmisdrijven 1 juli 2019, par. E.7.

⁶¹ Tijdelijke regeling stimulering preventieve maatregelen woning- en bedrijfsovervallen.

⁶² Zie boek 1, titel IIIA Sv. Sinds de Wet Terwee (Stb. 1993, 29) bestond overigens al wel de mogelijkheid voor het slachtoffer om zich als benadeelde partij in het strafproces te voegen om zo een schadevergoeding te ontvangen.

⁶³ Kamerstukken II 2014/15, 34 082, nr. 3, p. 13.

⁶⁴ Wet van 17 december 2009 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en de Wet Schadefonds geweldsmisdrijven ter versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces, Stb. 2010, 1; Kamerstukken II 2014/15, 30 143, nr. 3, p. 10.

⁶⁵ Wet van 8 maart 2017, houdende implementatie van Richtlijn 2012/29/EU van het Europese Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ (PbEU 2012, L 315), Stb. 2017, 90.

⁶⁶ Wet van 4 december 2003 tot wijziging van de Wet op de rechtsbijstand naar aanleiding van de evaluatie van de Wet op de rechtsbijstand alsmede aanpassing van de Wet op de rechtsbijstand aan de Algemene wet bestuursrecht, Stb. 2003, 502 (inwtr. 1 april 2006, Stb. 2006, 72).

⁶⁷ <https://kenniswijzer.rvr.org/werkinstructies-toevoegen/verbintenissenrecht/o013-gewelds--en-zedenmisdrijven-met-ernstig-letsel.html>

derzoek, de rechtspositie van het slachtoffer en de mogelijkheden van het verkrijgen van een schadevergoeding. Zodra er een verdachte in de zaak bekend is, kan de advocaat een mutatie aanvragen en kan de lichte adviestoevoeging worden omgezet naar een reguliere (paraplu)toevoeging.

Bij andere strafbare feiten dan ernstige gewelds- en zedenzaken kan een slachtoffer in bepaalde gevallen ook gesubsidieerde rechtsbijstand krijgen indien er sprake is van juridisch of feitelijk complex vast te stellen schade en er een verdachte wordt vervolgd.⁶⁸ Wel geldt in dat geval een inkomens- en vermogensgrens en moet de rechtsbijstand eventueel terugbetaald worden uit de verkregen schadevergoeding.

2.3.3.5 SLACHTOFFER MET BEKENDE DADER: SCHADEVERHAAL VIA STRAFPROCES

In het geval van schade door strafbare feiten hebben degenen die 'rechtstreeks schade hebben geleden' door een strafbaar feit, de mogelijkheid tot voeging als benadeelde partij in het strafproces (art. 51f Sv). Voorwaarde is uiteraard dat er een verdachte bekend is die de schade heeft veroorzaakt en dat vervolging is ingesteld. Naast de strafrechter heeft ook het OM de mogelijkheid om de verdachte te verplichten aan het slachtoffer de schade te vergoeden, middels oplegging van de schadevergoedingsmaatregel bij een strafbeschikking of een OM-transactie. Een slachtoffer kan verder de schade vergoed krijgen middels een geslaagd mediationtraject of een afgesproken schaderegeling bij een Halt-afdoening.

Hier zal verder worden ingegaan op de mogelijkheid van het slachtoffer om zijn civielrechtelijke vordering tot schadevergoeding voor te leggen aan de strafrechter. De mogelijkheid tot voeging als benadeelde partij bestaat niet voor partijen die regres nemen: verzekeringsmaatschappijen, werkgevers of de overheid die schade aan een slachtoffer hebben vergoed.⁶⁹ De redenen voor het creëren van de mogelijkheid tot voeging in het strafproces lagen in de billijkheid en in de proceseconomie.⁷⁰ Voor de toewijsbaarheid van de vordering van de benadeelde partij, die wordt beoordeeld naar de maatstaven van het materiële civiele recht,⁷¹ gelden niet de bewijs(minimum)regels van het Wetboek van Strafvordering, maar in beginsel de regels van stelplicht en bewijslastverdeling in civiele zaken.⁷² Om de verhaalbaarheid van schade te verzekeren kan het OM conservatoir beslag leggen bij de dader (art. 94a lid 3 Sv).

Indien een slachtoffer een civielrechtelijke vordering tot schadevergoeding indient in het strafproces, wordt het slachtoffer aangemerkt als benadeelde partij. De benadeelde partij is procespartij ten aanzien van de civielrechtelijke vordering in het strafproces. In dat kader komen het slachtoffer wel bepaalde rechten toe, bijvoorbeeld de mogelijkheid om de rechter te wraken,⁷³ maar zijn positie is niet die van *dominus litis*: het OM bepaalt de omvang van de rechtsstrijd. De benadeelde partij mag geen vervolgingsbeslissingen nemen, heeft niet de mogelijkheid om langs strafprocessuele weg appel in te stellen indien zij het niet eens is met het feit dat haar vordering (gedeeltelijk) niet-ontvankelijk is verklaard of (deels) is afgewezen.⁷⁴ Ook kan een benadeelde partij geen getuigen aanbrengen ter onderbouwing van de vordering tot schadevergoeding.⁷⁵

In de afgelopen jaren heeft de wetgever met verschillende maatregelen beoogd het schadeverhaal via het strafproces te versterken: door schrapping van het plafond (destijds fl 1.500) van het te verhalen bedrag (1995), invoering van de schadevergoedingsmaatregel (1995), wijziging van het voegingscriterium om de strafrechter tot inhoudelijke behandeling van meer schadeverhaalszaken aan te moedigen (van 'eenvoudig van aard' naar 'geen onevenredige belasting van het strafproces', 2011), garantstelling door de overheid voor niet (spoedig) betalen-de daders (de 'voorschotregeling', 2011), kosteloze ondersteuning door Slachtofferhulp Nederland, kosteloze rechtsbijstand bij ernstige gewelds- en zedenmisdriven (2011), de mogelijkheid ouders van twaalf- en dertienjarige daders te betrekken bij de vordering van de benadeelde partij (2011), de mogelijkheid conservatoir beslag te leggen ten behoeve van een toekomstige schadevergoedingsmaatregel (2014), uitbreiding van de voorschotregeling naar andere strafbare feiten dan gewelds- of zedenmisdriven, met een maximumdekking van € 5000 (2016) en het introduceren van de mogelijkheid tot het verhalen van verplaatste schade in het strafproces (2019).⁷⁶

SCHADEVERGOEDINGSMAATREGEL

Art. 36f Sr bepaalt, kort gezegd, dat (door de rechter of het OM) aan de verdachte de verplichting kan worden opgelegd tot betaling aan de staat van een geldbedrag ten behoeve van het slachtoffer (of de personen genoemd in art. 51f lid 2 Sv), indien en voor zover de verdachte jegens het slachtoffer naar burgerlijk recht aansprakelijk is voor de schade die door het strafbare feit is toegebracht. Voor het opleggen van de schadevergoedingsmaatregel

⁶⁸ <https://kenniswijzer.rvr.org/werkinstructies-toevoegen/strafzakennietverdachten/z110-vordering-benadeelde-partij-in-strafproces.html>

⁶⁹ Kamerstukken II, 1989/90, 21 345, nr.3, p. 3; HR 23 maart 1999, ECLI:NL:HR:1999:ZD1154, NJ 1999/403.

⁷⁰ Kamerstukken II, 1989/90, 21 345, nr. 3, p. 7-8.

⁷¹ Onder meer HR 28 mei 2019, ECLI:NL:HR:2019:793, m.nt. W.H. Vellinga (overzichtsarrest vordering benadeelde partij), r.o. 2.1.

⁷² HR 14 februari 2012, ECLI:NL:HR:2012:BU8755, NJ 2012/135.

⁷³ Zie o.a. Rb. Oost-Brabant 19 oktober 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:5799.

⁷⁴ In de consultatieversie van Boek 5 van de Modernisering Wetboek van Strafvordering werd voorgesteld om aan de benadeelde partij het recht te geven hoger beroep te kunnen instellen tegen een afwijzing of niet-ontvankelijkheidsverklaring van de vordering. Uit de gepubliceerde ambtelijke eindversie van 30 juli 2020 valt op te maken dat deze mogelijkheid na kritiek gesneuveld is, zie pagina 34 van de MvT.

⁷⁵ HR 13 december 2011, ECLI:NL:HR:2011:BQ0834, NJ 2012/11.

⁷⁶ Wet van 11 april 2018, tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek, het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht teneinde de vergoeding van affectieschade mogelijk te maken en het verhaal daarvan alsmede het verhaal van verplaatste schade door derden in het strafproces te bevorderen, *Stb.* 2018, 132.

is dus vereist dat de verdachte naar burgerlijk recht aansprakelijk is. De maatregel heeft als doel het slachtoffer de inning van de schadevergoeding uit handen te nemen en kan ambtshalve worden opgelegd of op vordering van de officier van justitie. Juridisch gezien staat de schadevergoedingsmaatregel los van de voeging benadeelde partij. Ook wanneer het slachtoffer zich niet heeft gevoegd kan, althans in theorie, de maatregel worden opgelegd.⁷⁷ En omgekeerd kan, ook wanneer de vordering van de benadeelde partij wordt toegewezen, oplegging van de schadevergoedingsmaatregel achterwege blijven.⁷⁸ Indien voor dezelfde schade zowel de vordering van de benadeelde partij wordt toegewezen als de schadevergoedingsmaatregel wordt opgelegd, dient de rechter in de uitspraak op te nemen dat de verdachte is gekwetten van zijn plicht tot schadeloosstelling van het slachtoffer indien en voor zover hij heeft voldaan aan een van de hem opgelegde wijzen van vergoeding van de door het slachtoffer geleden schade.⁷⁹

VOORSCHOTREGELING

Sinds 1 januari 2011 geldt dat, indien de wegens een misdrijf veroordeelde binnen acht maanden niet (of niet volledig) heeft voldaan aan zijn verplichting uit hoofde van de schadevergoedingsmaatregel, de staat het resterende bedrag uitkeert aan het slachtoffer.⁸⁰ De staat zet vervolgens de inning op de dader voort. Deze voorziening heeft betrekking op natuurlijke personen en was bij aanvang beperkt tot slachtoffers van gewelds- en zedenmisdrijven, maar is per 2016 uitgebreid naar slachtoffers van alle andere misdrijven, zij het dat in andere gevallen dan gewelds- en zedenmisdrijven een maximumbedrag geldt van € 5.000, om het beslag op de overheidsfinanciën beheersbaar te houden.⁸¹ Op dit moment is een wetsvoorstel in behandeling in de Staten-Generaal dat strekt tot uitbreiding van de voorschotregeling tot overtredingen, met een maximumbedrag van € 5.000.⁸²

Het CJIB is belast met het verhaal op de veroordeelde en indien de veroordeelde binnen acht maanden niet het gehele bedrag heeft betaald, gaat het CJIB over tot een gemaximeerde of ongemaximeerde uitkering aan het slachtoffer.⁸³ Om te bevorderen dat een veroordeelde aan zijn betalingsverplichting voldoet, wordt tegelijk met de schadevergoedingsmaatregel gijzeling opgelegd. Als de veroordeelde niet betaalt, wordt de gijzeling ten uitvoer gebracht. De gijzeling heft de betalingsverplichting van de veroordeelde niet op. Het dwangmiddel gijzeling wordt sinds 2020 niet toegepast als de veroordeelde aannemelijk maakt dat hij wel wil, maar niet kan betalen (art. 6:4:20 lid 3 Sv).

In de parlementaire geschiedenis valt te lezen dat de voorschotregeling voortkomt uit de gedachte dat de schade als gevolg van gewelds- en zedenmisdrijven groot kan zijn, maar niet altijd wordt gedekt door het eigen vermogen van de veroordeelde of de aansprakelijkheidsverzekeringen.⁸⁴ De lange duur van de tenuitvoerlegging van de schadevergoedingsmaatregel zou zorgen voor onnodig extra leed bij slachtoffers en nabestaanden.⁸⁵ Een onophoudelijke confrontatie voor slachtoffers of nabestaanden met het verhaalsproces moest voorkomen worden.⁸⁶

Door de voorschotregeling wordt het slachtoffer zo min mogelijk belast met de inning van zijn vordering. De overheid neemt het verhaalsrisico op zich van vorderingen tot vergoeding van schade voor zover die in het strafproces worden toegewezen: ongelimiteerd ten aanzien van schade door gewelds- en zedenmisdrijven en bij andere misdrijven tot € 5.000. Omdat de schadevergoedingsmaatregel alleen door de strafrechter of door de officier van justitie in een strafbeschikking kan worden opgelegd,⁸⁷ geldt deze garantie alleen voor aldus opgelegde schadevergoedingsverplichtingen.

⁷⁷ HR 20 november 2007, ECLI:NL:HR:2007:BB2965, NJ 2007/646 en HR 28 mei 2019, ECLI:NL:HR:2019:793, NJ 2019/379, m.nt. W.H. Vellinga (Overzichtsarrest vordering benadeelde partij), r.o. 2.9.2.

⁷⁸ Zie bijvoorbeeld Rb. Midden-Nederland 2 december 2020, ECLI:NL:RBME:2020:5250, waarin de rechtbank geen schadevergoedingsmaatregel oplegt aan een rechtspersoon aangezien van een rechtspersoon verwacht mag worden de toegewezen vordering zelf te kunnen incasseren.

⁷⁹ HR 28 mei 2019, ECLI:NL:HR:2019:793, NJ 2019/379, m.nt. W.H. Vellinga (Overzichtsarrest vordering benadeelde partij), r.o. 2.9.3.

⁸⁰ Artikel 6:4:2 lid 7 Sv. juncto art. 6:4:8 lid 3 Sv.

⁸¹ Aangangsel van de *Handelingen II*, 2017/18, nr. 112, p. 2. Zie ook artikel 4:14 van het Besluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen.

⁸² *Kamerstukken I* 2020/21, 35 349, A. Het voorstel is inmiddels aanvaard door de Tweede Kamer.

⁸³ *Kamerstukken II*, 2007/08, 30 143, nr. 24.

⁸⁴ Vgl. Brief van de Minister van Justitie aan de Tweede Kamer, 26 maart 2007, *Kamerstukken II* 2006/07, 27 213, nr. 13.

⁸⁵ *Kamerstukken II*, 2007/08, 30 143, nr. 24.

⁸⁶ *Kamerstukken II*, 2007/08, 30 143, nr. 28, p. 17.

⁸⁷ Art. 257a lid 2 sub d Sv.

2.4 AANTALLEN EN BEDRAGEN: DE PRAKTISCHE WERKELIJKHEID

2.4.1 INLEIDING

Het voorgaande biedt een beeld van het bestaande samenstel van regels, voorzieningen en mogelijkheden van personen die slachtoffer zijn geworden van een strafbaar feit, in het bijzonder wat betreft de compensatie van hun schade. Die juridische werkelijkheid moet worden afgezet tegen de empirische werkelijkheid van (ontwikkelingen in) criminaliteit, aantallen slachtoffers, schade en publieke lasten als gevolg van het beroep dat slachtoffers van een strafbaar feit doen op deze regels en voorzieningen.

Uit recent onderzoek blijkt dat slechts in beperkte mate zicht kan worden verkregen op de compensatie en verhaalvolumes die worden gerealiseerd.⁸⁸ Lang niet alle strafbare feiten komen aan het licht, en het ontbreekt aan zicht op de totale schade naar civielrechtelijke maatstaven die daardoor wordt veroorzaakt aan burgers, bedrijven en overheid. Geen zicht bestaat op het totale aantal aanspraken dat slachtoffers van een strafbaar feit – waarbij betreffende onderzoekers doelen op natuurlijke personen en rechtspersonen – hebben op daders, op de totale omvang daarvan en daarmee ook op de mate waarin zij deze schade kunnen verhalen. Evenmin bestaat exact zicht op de mate waarin slachtoffers van een strafbaar feit beroep doen op sociale zekerheid en verzekeringen, al wordt naar schatting een groot deel van de schade als gevolg van een strafbaar feit op deze wijze gecompenseerd. Exacte informatie over de mate waarin dergelijke slachtoffers beroep doen op de civiele rechter ontbreekt eveneens, al is duidelijk dat dit slechts (zeer) beperkt gebeurt. De commissie heeft wel zicht op het beroep dat slachtoffers – waarbij de commissie doelt op natuurlijke personen (§ 1.3) – doen op het Schadefonds en de mate waarin slachtoffers schade verhalen via het strafproces (via cijfers CJIB).

In deze paragraaf wordt op basis van beschikbaar onderzoek, openbaar beschikbare en bij instanties opgevraagde gegevens een beeld geschetst van de praktische werkelijkheid van het bestaande stelsel en de ontwikkelingen daarin in de periode 2010 tot en met 2019, voor zover gegevens openbaar zijn of te achterhalen vielen. Voor deze periode is gekozen om een zo actueel en consistent mogelijk beeld te kunnen schetsen over de afgelopen jaren waarin vanaf 2011 maatregelen zijn genomen om het schadeverhaal via het strafproces te versterken en veranderingen in de reikwijdte van voorzieningen, zoals de voorschotregeling, hebben plaatsgevonden (§ 2.3.3.5). Het gaat er daarbij om een beeld te geven van de orde van grootte van verschijnselen, de samenhang daartussen, de mate van gebruik van onderdelen van het stelsel en de ontwikkeling daarvan in de afgelopen jaren.

In de hiernavolgende subparagrafen wordt achtereenvolgens ingegaan op ontwikkelingen in aard en aantal strafbare feiten, de mate waarin deze worden opgehelderd – waarmee wordt bedoeld dat tenminste één verdachte bekend is, hetgeen een voorwaarde is voor (vervolging en berechting en) het kunnen verhalen van de schade op de dader – de geschatte maatschappelijke schade die met strafbare feiten gemoeid is, de mate waarin slachtoffers van een strafbaar feit een beroep doen op de in voorgaande paragrafen genoemde algemene en bijzondere voorzieningen, en de publieke middelen die daarmee en met slachtofferondersteuning gemoeid zijn. Hierbij zij opgemerkt dat de (beschikbare) informatie met betrekking tot het aantal strafbare feiten, de mate waarin slachtoffers daarvan beroep doen op algemene voorzieningen of schade verhalen via het strafproces, betrekking heeft op slachtofferschap van natuurlijke personen én rechtspersonen. (Informatie over) het Schadefonds en de voorschotregeling hebben enkel betrekking op natuurlijke personen. (Omwillen van de leesbaarheid zijn de grafieken en tabellen waar in de subparagrafen naar wordt verwezen in een aparte bijlage opgenomen (bijlage 2); in de digitale versie kan via een link direct worden doorgelinkt.)

Het samenvattend overzicht op de volgende pagina geeft een beeld van de gang van (niet en wel door de politie geregistreerde) slachtoffers bij het verhalen van schade en volumes in dat verband over 2019.⁸⁹ Het betreft een dwarsdoorsnede van onderwerpen die in de volgende paragrafen nader worden toegelicht en, voor zover mogelijk, over de afgelopen jaren in beeld gebracht. De paars gekleurde velden hebben betrekking op het op basis van slachtofferenquêtes geschatte aantal slachtoffers en het aantal door hen ondervonden strafbare feiten naar type delict, waarmee in die enquêtes zowel misdrijven als overtredingen worden bedoeld. Niet van al deze ondervonden strafbare feiten wordt aangifte gedaan. De groen gekleurde velden hebben betrekking op de afhandeling van schade buiten het strafproces, via algemene voorzieningen (sociale zekerheid, verzekeringen, civiel proces) en de bijzondere voorziening voor slachtoffers van opzettelijke geweldsmisdrijven en dood door schuld delicten (Schadefonds). De blauw gekleurde velden hebben betrekking op de strafrechtelijke afhandeling van de schade van slachtoffers van een strafbaar feit. Vertrekpunt vormt daarbij het aantal door de politie geregistreerde misdrijven, gevolgd door de afhandeling (vervolging en berechting) daarvan via het strafproces. De rood gekleurde velden tonen het resultaat waartoe de verschillende wegen leiden als het gaat om compensatie van slachtoffers van een strafbaar feit, wat betreft aantal slachtoffers en het aan hen toegekende gemiddelde bedrag.

⁸⁸ Hebly e.a. 2020, p. 6.

⁸⁹ Bij het maken van dit overzicht heeft figuur 8.1 “De gang van misdrijven door de strafrechtssketen” (Van Tulder & Meijer 2020, p. 85) als inspiratie- en informatiebron gediend.

SLACHTOFFERS

DOOR BURGERS GERAPPORTEERD SLACHTOFFERSCHAP

3.400.000 geschat aantal strafbare feiten tegen burgers^a

2.000.000 geschat aantal slachtoffers onder burgers van een of meer strafbare feiten^b

- 290.000** geschat aantal slachtoffers van geweldsdelicten^b
- 740.000** geschat aantal slachtoffers van vandalisme^b
- 1,25 mln.** geschat aantal slachtoffers van vermogensdelicten^b

SCHADEVERHAAL BUITEN STRAFPROCES

ALGEMENE VOORZIENINGEN

- Beroep op sociale zekerheid: onbekendⁱ
- Beroep op (zorg-, auto-, inboedel- of aansprakelijkheids-)verzekeringen: onbekend^h

Naar schatting wordt een groot deel van de schade als gevolg van strafbare feiten gecompenseerd door private verzekeraars en sociale zekerheidⁱ

Beroep op civiele rechter: onbekend. Gebeurt (zeer) beperktⁱ

BIJZONDERE VOORZIENING (OPZETTELIJKE GEWELDSMISDRIJVEN, DOOD DOOR SCHULD)

5.000 tegemoetkomingen Schadefonds Geweldsmisdrijven (gemiddeld € 4.000)^k

STRAFRECHTELIJKE BEHANDELING EN AFDOENING, INCLUSIEF SCHADEVERHAAL

OPSPORING

817.000 door de politie geregistreerde misdrijven^a

- 83.200** geweld- en zedenmisdrijven^a
- 102.000** vernielingen en openbare orde^a
- 473.300** vermogensmisdrijven^a

262.000 geregistreerde verdachten^a

VERVOLGING EN BERECHTING (STRAFPROCES)

189.000 instroom misdrijven OM^a

- 99.100** beslissingen OM^a
- 32.200** strafbeschikkingen^a

2.400 door OM aan slachtoffers toegekende schadevergoedingsmaatregelen (gemiddeld € 270)^a

- 92.900** dagvaardingen^a
- 85.400** eindbeslissingen rechter^a
 - 75.700** schuldigverklaring met strafoplegging^a
- 69.600** door de rechter opgelegde (deels) onvoorwaardelijke hoofdstraffen^a
- 33.300** door de rechter opgelegde bijkomende straffen en maatregelen^a
 - 12.400** door rechter aan veroordeelden opgelegde schadevergoedingsmaatregelen^a

97.700 geregistreerde slachtoffers van een strafbaar feit^a

- 1.900** kantonzaken^a
- 95.900** rechtbankzaken^a

23.900 slachtoffers met vordering benadeelde partij^a

- 13.900** slachtoffers door SHN geholpen bij vordering benadeelde partij (exclusief hoger beroep)ⁱ
- 4.000** declaraties door de overheid gefinancierde rechtsbijstand slachtoffers^a

14.100 door rechter aan slachtoffers toegekende schadevergoedingsmaatregelen (gemiddeld € 3.000)^d

430 mediations

190 overeenkomsten met schadevergoeding (bedrag onbekend)^h

Toelichting: aantallen zijn afgerond op tien- en honderdtallen

Bronnen:

a Meijer, van den Braak & Choenni (red.) 2020, figuur 8.1. Voorlopige schatting. Het aantal kan maximaal 80.000 hoger of lager liggen.

b Meijer, van den Braak & Choenni (red.) 2020, tabel 3.6 en CBS Statline Bevolkingsstatistiek (eigen bewerking)

c Molenaar e.a. 2019, p.88 en 93. Schade uitgedrukt in prijzen 2005

d C.J.B. e Openbaar Ministerie (Parket Generaal) f Slachtofferhulp Nederland

g Raad voor Rechtsbijstand
h Ministerie van Justitie en Veiligheid (DRB/RGO)
i Hebly e.a. 2020
j Paragraaf 2.4.4
k Schadefonds Geweldsmisdrijven

Bij de vergelijking van de gepresenteerde gegevens over aantallen slachtoffers, zaken en verdachten zij nadrukkelijk opgemerkt dat dit verschillende grootheden betreft. Zo wordt zoals gezegd van lang niet alle door burgers in slachtofferenquêtes gerapporteerde strafbare feiten aangifte gedaan, en worden deze dus ook niet door de politie geregistreerd. Strafbare feiten die wel door de politie worden geregistreerd kunnen betrekking hebben op geen, een of meerdere verdachten, op een of meerdere slachtoffers en op 'slachtofferloze delicten' zoals drugshandel. Ook een beslissing van het OM of de strafrechter kan betrekking hebben op een of meerdere verdachten die verdacht kunnen worden van een of meerdere strafbare feiten, waarbij sprake kan zijn van geen, een of meerdere slachtoffers van een strafbaar feit. Het overzicht is niet volledig in die zin dat subcategorieën niet in alle gevallen optellen tot de naasthogere categorie. De focus ligt op onderwerpen die voor het onderhavige rapport relevant worden geacht en waarover gegevens beschikbaar zijn.

2.4.2 STRAFBARE FEITEN, VERVOLGING EN BERECHTING

In de afgelopen tien jaren – en ook voordien al – is er in het algemeen sprake van een daling van strafbare feiten, zowel wat betreft ondervonden slachtofferschap als het door de politie geregistreerde aantal misdrijven.⁹⁰ Er zijn substantiële verschillen in opsporing, vervolging en berechting van categorieën delicten. Bij gewelds- en zeden-delicten is relatief vaker dan bij vermogens- en verkeersdelicten (tenminste) een verdachte bekend, die relatief vaker wordt vervolgd en berecht.

Het aantal strafbare feiten is niet eenvoudig te meten. De Politiestatistiek geeft inzicht in de omvang, aard en ontwikkeling van de geregistreerde strafbare feiten en de prestaties van de politie bij de opsporing daarvan.⁹¹ Maar die registratie is afhankelijk van de aangiftebereidheid van burgers, bedrijven en instellingen. Wat buiten het zicht van deze geregistreerde criminaliteit blijft, wordt van oudsher aangeduid als het 'dark number'. Slachtofferenquêtes daarentegen richten zich op door burgers (personen van 15 jaar en ouder) ondervonden strafbare feiten en geven meer zicht op relatief nieuwe vormen van criminaliteit (zoals cybercriminaliteit), maar zijn incompleet wat betreft slachtofferschap van rechtspersonen en zogeheten 'slachtofferloze delicten' zoals heling en drugshandel.⁹² Door beide typen onderzoeken te combineren wordt hier een meer compleet beeld geschetst van de ontwikkeling in strafbare feiten en ondervonden slachtofferschap, overigens zonder daarbij een uitputtende weergave te beogen. De aandacht wordt met name gericht op ontwikkelingen in zogeheten 'commune' misdrijven en verkeersmisdrijven van 2010 tot en met 2019. Dat wil zeggen dat niet afzonderlijk wordt ingegaan op strafbaarstellingen op grond van (overige) bijzondere wetten, zoals de Wet op de economische delicten, de Wet wapens en munitie en de Opiumwet, maar dat deze wel in het totale aantal strafbare feiten worden meegeteld. Dit geldt niet voor overtredingen, die in geheel buiten beschouwing blijven. Als bredere, algemene ontwikkeling wordt in dat verband hier slechts opgemerkt dat onder meer de Raad van State constateert dat de wetgever er steeds vaker voor kiest het instrument van de bestuurlijke boete in te zetten in plaats van de gedragsnorm via het strafrecht te handhaven. Waar bestuurlijke boetes oorspronkelijk alleen gebruikt werden voor lichte, veelvoorkomende overtredingen, worden deze steeds vaker ook opgelegd bij zware en complexe overtredingen.⁹³

Uit slachtofferenquêtes komt naar voren dat het aandeel Nederlandse burgers van 15 jaar en ouder dat slachtoffer werd van een of meer strafbare feiten zoals geweld, vermogensdelicten en vandalisme, een dalende trend vertoont.⁹⁴ Het door burgers gerapporteerde slachtofferschap met betrekking tot deze delicten daalt tussen 2010 en 2019 met circa een derde. De daling is het sterkst bij gerapporteerd slachtofferschap als gevolg van vandalisme (-38%) en vermogensdelicten (-33%), en wat minder bij geweldsdelicten (-27%). In 2019 resulteert dit hierin dat 13,7% van de geïnterviewde burgers melden dat ze slachtoffer zijn geworden van een of meerdere delicten, namelijk 8,6% vanwege vermogensdelicten, 5,1% vanwege vandalisme en 2% vanwege geweldsdelicten.⁹⁵ Omgerekend naar de totale bevolking van Nederland komt dit neer op circa 2 mln. personen die aangeven in 2019 slachtoffer te zijn geweest van een of meer strafbare feiten.⁹⁶ Daarbij melden circa 290.000 personen slachtoffer te zijn geweest van een geweldsdelict, circa 740.000 van vandalisme en circa 1,25 mln. van vermogensdelicten.

⁹⁰ Meijer, Van den Braak & Choenni (red.), 2020, p. 52 e.v. en tabel 4.1. Zie ook Van Noije 2019, p. 249-256.

⁹¹ Zie Meijer, Van den Braak & Choenni (red.), 2020, p. 119 e.v. voor een toelichting op de CBS Politiestatistiek.

⁹² Zie Meijer, Van den Braak & Choenni (red.), 2020, p. 120 e.v. voor een toelichting op slachtofferenquêtes en p. 128 e.v. voor de slachtofferenquête ten behoeve van de Veiligheidsmonitor. In 2018 is daartoe aan 135.000 respondenten (personen van 15 jaar en ouder) gevraagd naar slachtofferschap in de twaalf voorgaande maanden. Als delicten werden onderscheiden: geweldsdelicten (mishandeling, bedreiging, geweld met seksuele bedoelingen); vermogensdelicten (inbraak of een poging daartoe, fietsdiefstal, autodiefstal, diefstal uit of vanaf de auto, diefstal van andere voertuigen, zakkenrollerij/beroving of een poging daartoe, en overige diefstal) en vandalisme (vernielingen aan voertuigen en overige vernielingen, bijvoorbeeld aan huis of tuin). De opsomming duidt erop dat met delicten op misdrijven en niet op overtredingen wordt bedoeld. Zekerheidshalve wordt hier de terminologie van de bron aangehouden, waarin van delicten ofwel strafbare feiten wordt gesproken (p. 13).

⁹³ Analyse van enige verschillen in rechtsbescherming en rechtspositie van de justitiabele in het strafrecht en in het bestuursrecht, Advies Raad van State 2015, *Stcrt.*, nr. 30280, p. 2. Zie ook Beaujean & De Jongste 2020, p. 24-26 en p. 97-98.

⁹⁴ Meijer, Van den Braak & Choenni (red.), 2020, p. 45 e.v. en tabel 3.6.

⁹⁵ Omdat iemand slachtoffer kan zijn van meerdere strafbare feiten tellen deze percentages niet op tot 13,7%.

⁹⁶ Volgens de Veiligheidsmonitor rapporteert 13,7% van de bevolking boven 15 jaar in 2019 met een of meer delicten te zijn geconfronteerd (tabel 3.6 Meijer, Van den Braak & Choenni (red.) 2020). Vermenigvuldigd met het aantal van 14.542.344 personen boven 15 jaar in 2019 (CBS Statline), komt dit neer op 1,99 mln personen.

Het totaal aantal tegen burgers gepleegde strafbare feiten wordt geschat op 3,4 mln.⁹⁷ Deels betreft dit cyber-criminaliteit, waar sinds 2012 in slachtofferenquêtes (afzonderlijk) aandacht aan wordt besteed. In 2019 gaf 13% van de respondenten aan slachtoffer te zijn geweest van een of meer digitale strafbare feiten, een lichte stijging ten opzichte van de 12% die in 2012 aangaf slachtoffer te zijn.⁹⁸ Ondervonden koop- en verkoopfraude en cyberpesten nemen toe in deze periode (+59% respectievelijk +35%), hacken en digitale vormen van identiteitsfraude nemen af (-8% respectievelijk -67%).

Ook het aantal door de politie geregistreerde misdrijven daalt de afgelopen tien jaar met circa een derde, van ruim 1,2 mln. in 2010 aanvankelijk naar circa 786.000 in 2018, en betreft in 2019 circa 817.000 misdrijven.⁹⁹ Het aandeel misdrijven op grond van het Wetboek van Strafrecht daalt tussen 2010 en 2019 licht (van 86% naar 82%), terwijl het aandeel misdrijven op grond van de Wegenverkeerswet licht stijgt (van 12% naar 15%).¹⁰⁰ Het aantal geregistreerde misdrijven daalt bij alle categorieën misdrijven (Figuur 2.1). Vermogensdelicten komen met 58% van alle geregistreerde misdrijven het vaakste voor. Het merendeel daarvan betreft diefstal en inbraak zonder geweld; dat aantal is gedaald van ruim 650.000 naar circa 366.000 zaken (-44%). Gewelds- en zedendelicten betreffen circa 10% van de geregistreerde misdrijven en het aantal daalt van 116.000 naar 83.000 zaken (-28%). Circa de helft daarvan heeft betrekking op mishandeling (-31%). Vernielingen en misdrijven tegen openbare orde, en verkeersmisdrijven komen iets vaker voor, met 12% respectievelijk 15% van alle in 2019 geregistreerde misdrijven. Driekwart van eerstgenoemde categorie betreft vernieling en beschadiging, met name aan auto's (-51%); twee derde van de verkeersmisdrijven heeft betrekking op verlaten van de plaats van ongeval (-8%).

Tussen de verschillende delictscategorieën bestaan grote verschillen in de mate waarin zij tot opheldering worden gebracht (Figuur 2.2), althans de mate waarin de politie een delict als opgehelderd beschouwt omdat er tenminste één verdachte is.¹⁰¹ Het ophelderingspercentage van alle misdrijven gezamenlijk schommelt in de periode 2010 t/m 2019 rond 27%. Bij gewelds- en zedendelicten (dalend van 70% naar ruim 60%) en bij verkeersmisdrijven (ruim 40%) is het ophelderingspercentage beduidend hoger dan gemiddeld en bij vermogensdelicten (rond 15%) juist lager. Anders gezegd geldt het algemene beeld dat bij ruim 70% van de strafbare feiten geen dader bekend is, niet voor gewelds- en zedendelicten waarbij in 2019 in 60% van de gevallen tenminste één verdachte bekend is. Het opsporen van een verdachte is echter niet voldoende om ook de schade verhaald te kunnen krijgen. Daarvoor is (meestal)¹⁰² vervolging en berechting nodig. Uit onderzoek blijkt dat in elke fase van de strafrechtssketen een selectieproces plaatsvindt.¹⁰³ Daaruit komt naar voren dat gewelds- en zedenmisdrijven, vergeleken met andere categorieën misdrijven, niet alleen hogere ophelderingspercentages kennen maar ook een groter aandeel vormen bij vervolging en berechting.

2.4.3 MAATSCHAPPELIJKE SCHADE STRAFBARE FEITEN

Over de totale omvang van de schade die burgers, bedrijven en overheid als gevolg van een strafbaar feit ondervinden, zijn niet of nauwelijks gegevens beschikbaar. Zicht op gezamenlijke schade die slachtoffers van een strafbaar feit naar civielrechtelijke maatstaven ondervinden, ontbreekt.¹⁰⁴ Moolenaar e.a. schatten de maatschappelijke materiële en immateriële schade in de periode 2005 t/m 2015 jaarlijks op minstens € 20,4 mld.¹⁰⁵ Bedrijven en instellingen lijden daarbij naar schatting jaarlijks € 4,6 mld. schade. De schade voor huishoudens ramen zij op jaarlijks € 13,2 mld. Circa twee derde daarvan betreft schattingen van de hoogte van immateriële schade. Daarvoor baseren de onderzoekers zich op een in de gezondheidseconomie ontwikkelde rekenmethode om behandelprogramma's te evalueren in termen van gewonnen levensjaren (QALY), die echter niet door de rechtspraak wordt gehanteerd.¹⁰⁶

⁹⁷ Meijer, Van den Braak & Choenni (red.), 2020, p. 85.

⁹⁸ Meijer, Van den Braak & Choenni (red.), 2020, tabel 3.7.

⁹⁹ Meijer, Van den Braak & Choenni (red.), 2020, tabellen 4.1 en 4.2.

¹⁰⁰ Het aandeel drugsmisdrijven (Opiumwet), (vuur-)wapenmisdrijven (Wet wapens en munitie) en misdrijven op grond van overige wetten is met respectievelijk 2%, 1% en 0% zeer beperkt en blijft op vergelijkbaar niveau.

¹⁰¹ Meijer, Van den Braak & Choenni (red.), 2020, tabellen 4.1 en 4.2.

¹⁰² Een slachtoffer kan de schade ook vergoed krijgen via een afgesproken schaderegeling in het kader van een Halt-afdoening. Deze route wordt hier niet in beeld gebracht.

¹⁰³ Zie voor de gang van misdrijven door de strafrechtssketen Van Tulder en Meijer 2020.

¹⁰⁴ Hebly e.a. 2020, p. 6.

¹⁰⁵ Moolenaar e.a. 2019, p. 88 en p. 93-94.

¹⁰⁶ Hof 's-Hertogenbosch 20 augustus 2020, ECLI:NL:GHSHE:2020:2623.

2.4.4 ALGEMEEN REGIME: PARTICULIERE VERZEKERING, SOCIALE VOORZIENING EN CIVIELE PROCEDURE

In hoeverre slachtoffers van een strafbaar feit (een deel van) de geleden schade vergoed krijgen via (zorg-, auto-, inboedel- of aansprakelijkheids-)verzekeringen of sociale zekerheid is recent onderzocht, maar kon niet worden vastgesteld.¹⁰⁷ De onderzoekers melden: *“Naar schatting wordt een groot deel van de door strafbare feiten veroorzaakte schade gecompenseerd door private en sociale verzekeraars. Zo zal in vrijwel alle gevallen waarin een strafbaar feit heeft geleid tot letsel een beroep worden gedaan op de zorgverzekering. Bij letsel dat het arbeidsvermogen raakt, worden dikwijls ook regelingen van sociale zekerheid (loondoorbetaling door de werkgever, inkomensvervangende uitkering, etc.) en particuliere inkomensverzekeringen geactiveerd. Ook bij andere schadesoorten laat het zich voorstellen dat sprake is van substantiële verzekeringsdekking na strafbare feiten. Denk aan schade door brand en inbraak op grond van opstal- en inboedelverzekeringen en aan dekking van autodiefstal door cascoverzekeringen. Voor zover het gaat om dekking van schade op de ‘zuiver’ private markt van first party-verzekeringen is belangrijk om in te zien dat schade slechts wordt gedekt indien en voor zover het slachtoffer zelf van tevoren in een toereikende verzekering heeft voorzien, en dus tot het afsluiten ervan ook financieel in staat is.”*

In hoeverre verzekeraars en overheid de schade op de dader proberen te verhalen en daarin slagen is evenmin bekend; wel dat zij dat nauwelijks doen.¹⁰⁸ Regresaanspraken worden doorgaans op collectief niveau geregeld door regresconvenanten tussen verzekeraars en publieke regresnemers.¹⁰⁹ Bij individuele regresaanspraken hangt het volgens de onderzoekers veelal van een kosten-batenanalyse af of daadwerkelijk tot verhaal wordt overgegaan.

Het Waarborgfonds Motorverkeer, vangnet bij schades door onverzekerde of onbekende daders in het wegverkeer, keerde tussen 2011 en 2019 jaarlijks circa € 60 mln. euro uit, waarvan desgevraagd naar schatting maximaal circa € 5 mln. betrekking heeft op schade in verband met strafbare feiten.¹¹⁰ Elders is gerapporteerd dat bij fraude met betaalmiddelen het grootste gedeelte van de schade voor huishoudens wordt vergoed door de banken.¹¹¹

Op basis van registraties in de Rechtspraak is er geen landelijk beeld vast te stellen van de gang van slachtoffers van een strafbaar feit die via een civiele procedure hun schade vergoed proberen te krijgen van de dader.¹¹² Op grond van verkregen gegevens over diefstal en fraude in de categorie onrechtmatige daad, die wel worden geregistreerd en als strafbaar feit kunnen worden aangemerkt, blijkt dat civiele rechters in de periode 2010 t/m 2019 gemiddeld bij 170 zaken per jaar tot een einduitspraak komen. Ten opzichte van het gemiddeld aantal van ruim 75.000 opgehelderde diefstallen¹¹³ gaat het met circa 0,2% om een zeer beperkt aandeel.

Ook op basis van in de afgelopen jaren verricht wetenschappelijk onderzoek is duidelijk dat de gang naar de civiele rechter maar in zeer beperkte mate plaatsvindt. Schrama en Geurts laten zien dat slachtoffers van een strafbaar feit in 2010 weinig gebruik maken van civiele procedures bij rechtbanken om voor schadevergoeding in aanmerking te komen: ze schatten de omvang dat jaar op 483 zaken, waarvan 108 door natuurlijke personen.¹¹⁴ Van deze zaken procederen de rechtspersonen vrijwel allemaal voor schadevergoeding als gevolg van een vermogensdelict, terwijl ongeveer de helft van de natuurlijke personen procedeert voor een gewelds- of zedendelict en de andere helft voor een vermogensdelict.

Waar het onderzoek van Schrama en Geurts zich richtte op zaken behandeld door de sector civiel, die ten tijde van het onderzoek bevoegd was te oordelen over vorderingen vanaf € 5.000 en van onbepaalde waarde, richtten Kool e.a. zich op de vraag in hoeverre vorderingen tot vergoeding van schade na strafbare feiten worden aangebracht bij de kantonrechter.¹¹⁵ Hoewel aanvankelijk niet was uitgesloten dat een substantieel deel van deze zaken betrekking had op schadeverhaal na een strafbaar feit, werd in een steekproef ter grootte van 400 dossiers binnen drie kantongerechten slechts één ‘treffer’ gevonden.¹¹⁶ Kool e.a. concluderen – in lijn met de bevindingen van Schrama en Geurts ten aanzien van de sector civiel – dat slachtoffers van een strafbaar feit slechts in zeer geringe mate gebruik maken van de procedure bij de kantonrechter.¹¹⁷

¹⁰⁷ Hebly e.a. 2020, p. 6. Het CBS verzamelt premie-inkomsten en schade-uitkeringen van verzekeraars. Aanvullende gegevens over het aandeel van criminaliteit en vandalisme in de totale schade zijn (nog) niet beschikbaar. <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/onderzoeksomschrijvingen/aanvullende-onderzoeksbeschrijvingen/uitgaven-aan-veiligheidszorg>, geraadpleegd 21 september 2020.

¹⁰⁸ Hebly e.a. 2020, p. 68-69 en p. 72.

¹⁰⁹ Hebly e.a. 2020, p. 47-48 en p. 84.

¹¹⁰ Jaarverslagen Waarborgfonds Motorverkeer 2013, 2015 en 2019 en mondelinge toelichting. Het Waarborgfonds keert voornamelijk uit bij schade veroorzaakt door onbekende daders (>90%). Het aandeel uitkeringen bij onverzekerde personen (5-6%) neemt af.

¹¹¹ Molenaar e.a. 2019, p. 93.

¹¹² Bij de registratie van civiele zaken wordt geen relatie gelegd met delicten of delictscategorieën uit de strafbronsystemen (mondelinge toelichting Raad voor de rechtspraak).

¹¹³ Meijer, Van den Braak & Choenni (red.), 2020, tabel 4.3.

¹¹⁴ Schrama & Geurts 2012, p. 81 en p. 137. Het werkelijke aantal civiele zaken ligt volgens hen in 2010 met 95% zekerheid tussen 411 en 556.

¹¹⁵ Kool e.a. 2014, p. 31-32.

¹¹⁶ De ene treffer bleek bovendien een atypisch geval: het betrof een politieambtenaar die in de uitoefening van zijn functie schade heeft geleden en – conform beleid – zijn schade verhaalde op de dader.

¹¹⁷ Kool e.a. 2014, p. 41.

2.4.5 BIJZONDER REGIME: TEGEMOETKOMING SCHADEFONDS GEWELDSMISDRIJVEN

Zoals uiteengezet heeft het Schadefonds een vangnetfunctie, aanvullend op algemene voorzieningen (sociale zekerheid, verzekeringen, civiel recht). Deze vangnetfunctie geldt zowel voor slachtoffers van opzettelijk gepleegde geweldsmisdrijven of nabestaanden die niet via het strafproces schade kunnen verhalen – omdat er geen verdachte is opgespoord en wordt vervolgd – als voor hen die dit wel kunnen.¹¹⁸ Schadevergoeding via het strafproces is namelijk een langdurige weg en het Schadefonds kan al eerder een tegemoetkoming en zo nodig een voorschot daarop uitkeren. De maximale wettelijke termijn voor afhandeling van een aanvraag is 26 weken (art. 3:18 Awb). Intern hanteert het Schadefonds een doelstelling van gemiddeld 12 weken doorlooptijd per aanvraag, die in 2018 en 2019 werd gehaald.¹¹⁹

Het Schadefonds kan enkel een tegemoetkoming verstrekken aan slachtoffers met ernstig letsel door een opzettelijk geweldsmisdrijf en in geval van ernstig en blijvend letsel aan hun naasten, en aan nabestaanden van slachtoffers van een geweldsmisdrijf of dood door schuld delict. Van de jaarlijks ongeveer 8.000 tot 9.000 aanvragen wordt volgens het Schadefonds ongeveer 70% toegewezen.¹²⁰ Als redenen voor afwijzing worden genoemd dat de aannemelijkheid van de opgave van het slachtoffer en deze staven met objectieve informatie als niet voldoende wordt gevonden, of dat het letsel niet als ernstig genoeg wordt beoordeeld, of het feit niet als geweldsdelict. De aanvraag kan worden gekort vanwege het eigen aandeel van het slachtoffer in het strafbare feit.

De maximale tegemoetkoming bedraagt € 35.000. Dit bij ministeriële regeling vastgestelde maximumbedrag is sinds 1 januari 2012 niet meer bijgesteld.¹²¹ Vanaf 2014 werkt het Schadefonds met 'ongedifferentieerde tegemoetkomingsbedragen' ofwel 'all-in bedragen' voor financiële en immateriële schade. Bij de vaststelling van de hoogte van de tegemoetkoming worden zes letselcategorieën gehanteerd (€ 1.000, € 2.500, € 5.000, € 10.000, € 20.000 en € 35.000). Uit van het Schadefonds verkregen cijfers blijkt dat het aantal tegemoetkomingen tussen 2013 en 2015 toeneemt om daarna te stabiliseren op circa 5.000 (Figuur 2.3). Het daarmee gemoeide financiële bedrag loopt in dezelfde periode op van circa € 12 mln. naar circa € 20 mln. in 2017 en de jaren daarna. De gemiddelde uitkering loopt op van € 2.700 tot bijna € 4.000 in dezelfde periode.

Uit verkregen gegevens over tegemoetkomingen naar letselcategorie in de jaren 2016 t/m 2019 blijkt dat ruim 90% van het aantal tegemoetkomingen minder dan € 5.000 bedraagt en circa 15% minder dan € 1.000 (Tabel 2.1).¹²² Het aandeel tegemoetkomingen op grond van letselcategorieën 1 en 2 (tot € 2.500) daalt in deze periode van 65% naar 59%, terwijl het aandeel tegemoetkomingen in letselcategorie 3 (tussen € 2.500 en € 5.000) stijgt van 26% naar 32%. Het aandeel tegemoetkomingen in de hogere letselcategorieën schommelt, maar laat geen stijgende of dalende trend zien. Tegemoetkomingen in letselcategorie 6 (maximaal € 35.000) worden zeer beperkt toegekend. Op jaarbasis gebeurt dat tussen 2016 en 2019 gemiddeld zes keer, dat wil zeggen in minder dan 1% van de gevallen. Een beperkt deel van de tegemoetkomingen van het Schadefonds wordt verrekend.¹²³

2.4.6 SCHADEVERHAAL VIA STRAFPROCES

Van de slachtoffers die het OM in strafzaken registreert, maakt in de jaren 2010 t/m 2019 gemiddeld nog geen kwart gebruik van hun recht om zich te voegen als benadeelde partij. Van een stijging van het aantal slachtoffers dat via het strafproces een schadevergoeding probeert te krijgen is geen sprake. De cijfers van het OM laten zien dat het aantal geregistreerde slachtoffers in de eerste helft van de jaren 2010 t/m 2019 toenam van ruim 104.000 naar ruim 112.000 in 2015 en daarna weer daalt tot circa 98.000 (Figuur 2.4).¹²⁴ Het aantal slachtoffers dat door het OM wordt geregistreerd in het strafproces daalt daarmee met 6% licht, maar beduidend minder dan de eerder beschreven daling met een derde van ondervonden slachtofferschap en geregistreerde criminaliteit (§ 2.4.2). Het aantal slachtoffers dat zich voegt in het strafproces met een vordering benadeelde partij varieert in dezelfde periode tussen 21.000 en 26.000 personen, en bedraagt daarmee tussen 2010 t/m 2015 circa 23% van het totale aantal zaken, om in 2016 te dalen naar 20% en daarna weer op te lopen tot circa 23% in 2019. Het betreft voor het overgrote deel rechtbankzaken, gelet op gemiddeld ruim 100.000 geregistreerde slachtoffers in rechtbankzaken en nog geen 1.700 in kantonzaken. Bij rechtbankzaken gaat het jaarlijks gemiddeld om circa 23.600 vorderingen benadeelde partij, bij kantonzaken om gemiddeld slechts 84 vorderingen benadeelde partij.

¹¹⁸ Sinds 2019 is de groep van naasten van slachtoffers met ernstig en blijvend letsel toegevoegd.

¹¹⁹ Jaarverslag Schadefonds Geweldsmisdrijven 2019, p. 3. <https://publicaties.schadefonds.nl/jaarverslag-schadefonds-geweldsmisdrijven-2019/2019-in-cijfers/>.

¹²⁰ Ongeveer 7% van de aanvragers maakt gebruik van de mogelijkheid om in bezwaar te gaan en daarvan wordt ongeveer 40% alsnog toegewezen (opgave Schadefonds). Volgens het Schadefonds komt dit vooral omdat in bezwaarprocedures vaak nieuwe of aanvullende informatie wordt verstrekt. Ongeveer 12% gaat daarna nog in beroep en hoger beroep.

¹²¹ Met dien verstande dat de bedragen die vanaf 2012 gelden voor materiële en immateriële schade (in juridische termen 'vermogensschade' en 'andere dan vermogensschade'), vanaf 2014 bij elkaar moeten worden opgeteld. Bron: Regeling maximumbedragen uitkeringen schadefonds geweldsmisdrijven (Stcrt. 2011, 22603 en Stcrt. 2014, 28931).

¹²² Dergelijke gegevens bleken niet over een langere periode voorhanden.

¹²³ Het aantal zogeheten beslissingen tot verrekking loopt op van ruim 700 oftewel € 0,5 mln. verrekende vergoedingen in 2013, tot ongeveer 1.000 oftewel € 1,1 mln. verrekende vergoedingen in 2019. Ten opzichte van het in die jaren door het Schadefonds in totaal uitgekeerde bedrag aan tegemoetkomingen betekent dit een stijging van het aandeel verrekende vergoedingen van 4% naar 5,4% (opgave Schadefonds).

¹²⁴ De rechtspraak registreert geen gegevens over de benadeelde partij in het strafproces (mondelinge toelichting Raad voor de rechtspraak).

Slachtofferhulp Nederland staat ongeveer 60% van de slachtoffers van een strafbaar feit bij die als benadeelde partij een vordering indienen. Tussen 2015 en 2019 varieert dit aantal rond 13.700.¹²⁵ Het aandeel slachtoffers van een strafbaar feit dat een beroep doet op rechtsbijstand door een (gespecialiseerde) slachtofferadvocaat is daarmee vergeleken beperkt, al neemt dit de laatste jaren toe.¹²⁶ Uit cijfers van de Raad voor Rechtsbijstand blijkt dat het aantal declaraties – het aantal afgerekende toevoegingen na beëindiging van de rechtsbijstand – tussen 2010 en 2019 ruimschoots is verdubbeld, van ruim 1.800 naar bijna 4.000, hetgeen neerkomt op een stijging van 7% naar 17% van het totale aantal vorderingen benadeelde partij.¹²⁷ Het vergoede bedrag is verdrievoudigd van € 1,4 mln. naar € 4,6 mln. (Figuur 2.5). De stijging doet zich met name voor bij de rechtsbijstand aan slachtoffers van gewelds- en zedenmisdrijven (Figuur 2.6).

De mate waarin slachtoffers via het strafproces schade verhalen is niet uitputtend bekend, althans voor zover dat anders dan op grond van een schadevergoedingsmaatregel gebeurt.¹²⁸ Het aantal slachtoffers aan wie met toepassing van een schadevergoedingsmaatregel schadevergoeding is toegekend – hierna wordt gesproken van aan de dader opgelegde schadevergoedingsmaatregel respectievelijk aan een slachtoffer toegekende schadevergoedingsmaatregel als het gaat om de bedragen die aan een slachtoffer op grond daarvan toekomen –¹²⁹ stijgt tussen 2011 en 2019 met 12% (Figuur 2.7; Tabel 2.2). Een sterkere stijging van het aantal slachtoffers aan wie een schadevergoedingsmaatregel is toegekend, doet zich direct in 2012 voor – van 12.600 naar circa 16.000 (27%), in lijn met de uitbreiding in 2011 van de mogelijkheden tot schadeverhaal als benadeelde partij in het strafproces (zie § 2.3.3.5). Dit aantal blijft daarna tot 2017 op of onder dat niveau en daalt vervolgens tot circa 14.000 in 2019.¹³⁰ In 2019 werd aan 93% van de slachtoffers van een strafbaar feit een schadevergoedingsmaatregel toegekend van maximaal € 5.000; voor 70% van de slachtoffers bedroeg die zelfs maximaal € 1.000 (Tabel 2.2). De gemiddeld door de rechter aan slachtoffers toegekende schadevergoedingsmaatregel is tussen 2011 en 2019 geleidelijk maar gestaag ruimschoots verdubbeld van gemiddeld bijna € 1.400 in 2011 tot bijna € 3.000 in 2019 (Tabel 2.3).¹³¹ Hierbij zij aangetekend dat de Wet affectieschade¹³², op grond waarvan naast van een persoon die als gevolg van een strafbaar feit is overleden of ernstig en blijvend letsel heeft opgelopen, sinds 2019 voor smartengeld in aanmerking kunnen komen, op deze cijfers nog geen invloed kan hebben gehad.¹³³ De geconstateerde stijging van het gemiddeld door de strafrechter toegekende bedrag wordt deels veroorzaakt, en daarmee vertekend, door de (impact van) zeer hoge schadevergoedingsmaatregelen (> € 1 mln.). Terwijl tussen 2011 en 2017 op jaarbasis hooguit een of twee schadevergoedingsmaatregelen door strafrechters werden toegekend van meer dan € 1 mln., gebeurde dit in 2018 drie keer en in 2019 vijf keer. De stijging van het gemiddelde bedrag wordt daarnaast veroorzaakt door een relatieve afname van toegekende schadevergoedingsmaatregelen tot € 1.000 – waarbij het gemiddelde tussen 2011 en 2019 met 13% stijgt van gemiddeld € 300 naar € 340 – en een relatieve toename van hogere schadevergoedingsmaatregelen. Met name vanaf 2015 stijgen de toegekende bedragen hoger dan € 20.000, die sindsdien gemiddeld 270 keer per jaar worden toegekend (Tabel 2.2).

Vergelijking van via het Schadefonds en het CJIB verkregen gegevens per strafbaar feit over compensatie in de jaren 2016 t/m 2019 – van strafbare feiten die onder de reikwijdte van het Schadefonds vallen – leert dat de gemiddelde door strafrechters aan slachtoffers toegekende schadevergoedingsmaatregel in de regel lager is dan de tegemoetkoming die slachtoffers voor hetzelfde strafbare feit krijgen van het Schadefonds (§ 2.4.5, bijlage 3 en Tabel 2.1 en Tabel 2.4).¹³⁴ Dat neemt niet weg dat de strafrechter in een aantal gevallen bij bepaalde strafbare feiten (met name doodslag, mensenhandel en diefstal met geweld), beduidend hogere schadevergoedingsmaat-

¹²⁵ Opgave SHN. Gegevens over eerdere jaren zijn niet beschikbaar.

¹²⁶ Slachtoffers van een strafbaar feit kunnen alleen onder bepaalde voorwaarden (ernstige gewelds- en zedenmisdrijven, en bij ingewikkelde vorderingen van slachtoffers met een draagkrachttoets) een beroep doen op rechtsbijstand. Rekening houdend met het gegeven dat gesubsidieerde rechtsbijstand bij slachtoffers van gewelds- en zeden delicten niet alleen betrekking heeft op rechtsbijstand in verband met een vordering benadeelde partij, maar ook op andere slachtofferrechten zoals spreekrecht, valt het aandeel slachtoffers met gesubsidieerde rechtsbijstand (nog) lager uit.

¹²⁷ Er kan geruime tijd, soms wel enkele jaren, zitten tussen de afgifte van een toevoeging en een declaratie daarvan (bron: Raad voor Rechtsbijstand).

¹²⁸ Juridisch bestaat de mogelijkheid dat een rechter een schadevergoeding toekent aan een slachtoffer zonder schadevergoedingsmaatregel. In § 2.3.3.5 is het voorbeeld gegeven van een rechtszaak waarin dat gebeurt omdat de rechter ervan uitgaat dat het slachtoffer (een rechtspersoon) zelf schade kan verhalen. Cijfers daaromtrent zijn naar hun aard niet beschikbaar bij het CJIB en konden ook anderszins (bijvoorbeeld via Meijer, van den Braak & Choenni (red.) 2020) niet worden achterhaald. Het ligt echter niet in de lijn der verwachtingen dat dit bij natuurlijk personen (vaak) gebeurt.

¹²⁹ Hier doet zich mogelijk verwarring voor. Een schadevergoedingsmaatregel wordt aan de dader opgelegd ten behoeve van slachtoffer(s). Er is echter geen sprake van een één-op-éénrelatie. De strafrechter kan één dader een schadevergoedingsmaatregel opleggen ten behoeve van meerdere slachtoffers, of aan meerdere daders (al dan niet hoofdelijk) de schadevergoedingsmaatregel opleggen ten behoeve van één slachtoffer. Vandaar dat er sprake kan zijn van verschillen tussen aan daders opgelegde en aan slachtoffers toegewezen bedragen. Dergelijke verschillen verklaren dat in 2019 onder meer sprake is van 12.400 'door de rechter aan veroordeelden opgelegde schadevergoedingsmaatregelen' en 14.100 door de rechter aan slachtoffers toegekende schadevergoedingsmaatregelen (overzicht in par. 2.4.1). Vanwege de opdracht aan de commissie (en de toepassing van de voorschotregeling) is de beschikbare informatie gerelateerd aan de bedragen die aan slachtoffers worden uitgekeerd. Cijfers daaromtrent worden niet gepresenteerd in Meijer, Van den Braak & Choenni (red.) 2020.

¹³⁰ CJIB-cijfers hebben betrekking op door het OM aan het CJIB aangeleverde onherroepelijke zaken. Door strafrechters (en OM) opgelegde schadevergoedingsmaatregelen die nog niet onherroepelijk zijn, zijn niet bekend bij het CJIB.

¹³¹ Figuur 2.7 toont (net zoals Figuur 2.8) een uitschieter in 2012 die volgens het CJIB wordt veroorzaakt door een vermogensdelict waarbij aan meerdere daders hoge schadebedragen zijn opgelegd (in totaal € 50 mln.). In de zaken is aan meer dan 150 slachtoffers door de rechter schadevergoeding toegekend.

¹³² Stb. 2018, 132.

¹³³ De vergoeding van affectieschade is alleen aan de orde als het misdrijf op of na 1 januari 2019 heeft plaatsgevonden. De doorlooptijd van opheffing, vervolg en berechting van dit type misdrijven is dusdanig dat dit niet (of hooguit zeer beperkt) in de cijfers van het CJIB over 2019 tot uitdrukking kan komen.

¹³⁴ In de jaren 2018 en 2019 (en over de gehele periode 2016 t/m 2019) bezien, zijn de tegemoetkomingen van het Schadefonds in de regel hoger dan de door de strafrechter toegekende schadevergoedingsmaatregelen bij: verkrachting (242 Sr), gemeenschap met wilsonbekwame (243 Sr), gemeenschap < 16 jaar (245 Sr), ontucht met wilsonbekwame (247 Sr), verleiding minderjarige tot ontucht (248a Sr), diefstal met geweld (312 Sr), afpersing (317 Sr), belaging (285b Sr), huiselijk geweld (304 Sr) en afdreiging (318 Sr). Er is sprake van een wisselend beeld (soms hoger, soms lager) bij brandstichting (157 Sr), ontucht met misbruik van gezag (249 Sr), mensenhandel (273f Sr), zware mishandeling (302 Sr) en dood door schuld (307 Sr). De compensatie door strafrechter en Schadefonds is in de jaren 2018 en 2019 vergelijkbaar bij gemeenschap < 12 jaar (244 Sr), aanranding (246 Sr) en opzettelijke vrijheidsberoving (282 Sr); over de gehele periode 2016 t/m 2019 bezien kent het Schadefonds ook bij die delicten een hogere tegemoetkoming toe dan de strafrechter. Zie bijlage 3 voor een toelichting op de wijze van vergelijking van de hoogte van compensatie per strafbaar feit.

regelen heeft toegekend dan de maximale tegemoetkoming van € 35.000 die het Schadefonds wettelijk kan uitkeren (Tabel 2.4). Voor delicten die onder de reikwijdte van het Schadefonds vallen, kent de strafrechter tussen 2016 en 2019 op jaarbasis gemiddeld 30 keer (d.w.z. in 0,4% van de gevallen) een schadevergoedingsmaatregel toe hoger dan € 35.000. 70% daarvan betreft schadevergoedingsmaatregelen tot € 100.000. Bedragen boven € 1 mln. zijn door strafrechters in 2018 en 2019 niet toegekend voor strafbare feiten die onder de reikwijdte van het Schadefonds vallen, terwijl dit in 2016 en 2017 in beide jaren slechts één keer gebeurde (in verband met brandstichting respectievelijk afpersing). Schadevergoedingsmaatregelen in de categorie € 100.000 tot € 1 mln. werden in deze jaren gemiddeld acht keer door de strafrechter toegekend voor Schadefondswaardige strafbare feiten, voornamelijk bij doodslag (art. 287 Sr), mensenhandel (art. 273f Sr) en diefstal met geweld (art. 312 Sr).

De van het CJIB verkregen cijfers laten verder zien dat de som van de door de strafrechter aan slachtoffers van een strafbaar feit toegekende schadevergoedingsmaatregelen is verdubbeld, van circa € 21 mln. in 2010 tot circa € 42 mln. in 2019 (Figuur 2.8). In hoeverre dit samenhangt met de wijziging in 2011 van het voegingscriterium ('geen onevenredige belasting' in plaats van 'eenvoudig van aard') om de strafrechter 'aan te moedigen' tot behandeling van meer schadeverhaalszaken en andere eerder beschreven maatregelen (§ 2.3.3.5) valt in dit kader niet na te gaan, maar dat er samenhang is ligt voor de hand. Twee derde van het door de rechters toegekende bedrag aan schadevergoedingsmaatregelen (in 2019 € 27 mln.) heeft betrekking op vermogensdelicten, circa 25% (€ 10 mln.) betreft geweldsdelicten en circa 6% (€ 2,5 mln.) betreft zedendelicten. Veranderingen in frequentie van delicttypen zijn van belang in verband met daarmee samenhangende verschillen in garantstelling van de voorschotregeling (zie verder § 2.4.7), maar het gaat daarbij eerder om fluctuaties dan van systematische stijgingen of dalingen. De materiële component, ofwel in juridische termen het aandeel 'vermogensschade',¹³⁵ verschilt wel duidelijk bij de door de rechter opgelegde schadevergoedingsmaatregelen bij de diverse delictscategorieën (Figuur 2.9). De hoogte van de toegekende schadevergoedingsmaatregel wordt bij vermogensdelicten vrijwel volledig (gemiddeld 96%) bepaald door de materiële schade. Bij zeden- en in mindere mate geweldsdelicten is de materiële component lager, met gemiddeld 46% resp. 61%. De immateriële component, ofwel in juridische termen het aandeel 'vergoeding van ander nadeel', is bij gewelds- en zedendelicten dus (veel) hoger.

Niet alleen de rechter, ook het OM kan een schadevergoedingsmaatregel opleggen, als onderdeel van de strafbeschikking. Hierover zijn gegevens beschikbaar vanaf 2015.¹³⁶ Sindsdien is zowel het aantal begunstigden in strafbeschikkingen toegenomen (van ruim 800 in 2015 naar ruim 2.400 in 2019) alsook het gemiddeld schadebedrag (van € 199 tot € 274) in dezelfde periode (Figuur 2.10). Het aantal strafbeschikkingen waarin door het OM een schadevergoedingsmaatregel wordt opgelegd en de financiële omvang daarvan is relatief beperkt, in vergelijking met door rechters opgelegde schadevergoedingsmaatregelen (Figuur 2.7 en Figuur 2.8). De som van door het OM opgelegde schadevergoedingsmaatregelen bedraagt in 2019 bijna € 1 mln.

Het OM heeft voorts sinds 2014 de mogelijkheid om conservatoir beslag te leggen ten behoeve van het slachtoffer (art. 94a lid 3 Sv). Volgens cijfers afkomstig van het CJIB gebeurde dit in 2019 in 170 zaken en is dit aantal ten opzichte van eerdere jaren gestegen.¹³⁷ Ten opzichte van het totaal aantal door de strafrechter en het OM aan de dader opgelegde schadevergoedingsmaatregelen gebeurt dit in 1% van de gevallen, en daarmee echter in (zeer) beperkte mate.¹³⁸

Ook het aantal mediations dat jaarlijks in strafzaken wordt afgerond en waarin een schadevergoeding wordt overeengekomen, is beperkt. In geval van mediation in het strafrecht kunnen tussen dader en slachtoffer afspraken gemaakt worden die (onder andere) schadevergoeding betreffen. Sinds de tweede helft van 2017 wordt door de Rechtspraak in het Mediation Administratie en Rapportage Systeem geregistreerd of bij een afgeronde mediation sprake was van een schadevergoeding. Uit deze via het departement verkregen gegevens blijkt dat het in 2019 nog geen 200 overeenkomsten betreft en daarmee, vergeleken met de hiervoor genoemde aantallen voegingen, in beperkte mate plaatsvindt (Tabel 2.5). De hoogte van de overeengekomen schadevergoeding wordt niet geregistreerd en is dus niet bekend.

¹³⁵ Dit ter onderscheiding van de immateriële component ofwel, in juridische termen, het aandeel 'vergoeding van ander nadeel'.

¹³⁶ Tot de inwerkingtreding van de wet OM-afdoening voor het onderdeel schadevergoedingen maakte het OM gebruik van de schadetransactie (art. 74 Sr). Op dit moment worden transactievoorstellingen voor vergoeding van schade nog in beperkte mate aangeboden aan het CJIB.

¹³⁷ Eerder werd in 144 zaken conservatoir beslag gelegd (2018), respectievelijk in 95 zaken (2017), in 47 zaken (2016) en in twee zaken (2015). Bron: CJIB (jaar op basis van registratiedatum in Terwee).

¹³⁸ Zie ook Goedvolk e.a. (2018, p. 8) die eerder op basis van dossieronderzoek en data-analyse schatten dat dit jaarlijks bij rond de 300 tot 400 zaken gebeurt, in verhouding tot het aantal door de strafrechter en het Openbaar Ministerie aan de dader opgelegde schadevergoedingsmaatregelen relatief beperkt.

2.4.7 VOORSCHOTREGELING

Van het CJIB zijn cijfers verkregen omtrent de uitkeringen die het doet in verband met niet tijdig voldane betalingsverplichtingen van de veroordeelde aan de staat ten behoeve van het slachtoffer – de zogeheten voorschotregeling. De voorschotregeling is van toepassing op natuurlijke personen. Verder zijn cijfers gekregen omtrent de mate van inning van de schadevergoedingsmaatregelen waarbij een voorschot is verstrekt. Uit het geheel valt op te maken dat het door de staat gegarandeerde bedrag weliswaar toeneemt, maar dat het financiële risico tot dusverre in het algemeen beperkt is gebleven. Wel loopt het ongeïnde percentage op bij toenemende omvang van het aan veroordeelden opgelegde bedrag.

Voor gewelds- en zedenmisdrijven geldt de ongemaximeerde voorschotregeling. Het bedrag van de door strafrechters aan slachtoffers toegekende schadevergoedingsmaatregelen voor deze misdrijven is ruimschoots verdubbeld van circa € 5 mln. in 2010 tot circa € 12,5 mln. in 2019 (Figuur 2.11).¹³⁹ Het gemaximeerde deel van de voorschotregeling geldt voor slachtoffers van alle overige strafbare feiten. Daarbij worden slachtoffers tot een maximum van € 5.000 gecompenseerd. De som van door strafrechters toegekende schadevergoedingsmaatregelen die betrekking hebben op dit gemaximeerde deel van de voorschotregeling verdubbelde bijna tussen 2010 en 2015, van € 16 mln. naar € 29 mln., en stabiliseerde in de jaren daarna (+86%; Figuur 2.12). Van de in 2019 in totaal € 42 mln. aan toegekende schadevergoedingsmaatregelen valt € 19 mln. binnen de reikwijdte (garantstelling) van de voorschotregeling (Tabel 2.6). Ten opzichte van 2016, het jaar dat de gemaximeerde voorschotregeling voor overige strafbare feiten in werking is getreden, betekent dit een toename van 37%, die zich overigens direct na inwerkingtreding in 2017 voordoet. De feitelijke garantstelling is echter lager en het daarmee gepaard gaande financiële risico van de staat beperkt zich dan ook tot de daadwerkelijk verstrekte voorschotten waarop hierna wordt ingegaan. Een deel van de veroordeelden betaalt namelijk binnen acht maanden nadat een vonnis onherroepelijk is geworden de opgelegde schadevergoedingsmaatregel geheel of gedeeltelijk, waardoor er geen of slechts gedeeltelijk een voorschot aan het slachtoffer hoeft te worden uitgekeerd. Bovendien gaat het CJIB na het verstrekken van de uitkering aan het slachtoffer door met de inning bij de veroordeelde.

Vanaf 2012 heeft het CJIB jaarlijks gemiddeld bijna 3.700 voorschotten uitgekeerd aan slachtoffers van gewelds- en zedenmisdrijven, en sinds 2017 jaarlijks gemiddeld aan bijna 4.000 slachtoffers van overige strafbare feiten (Tabel 2.6 en Tabel 2.8). Het aan slachtoffers uitgekeerde bedrag stijgt daarbij tussen 2017 en 2019 van € 11,5 mln. naar € 13,5 mln. Omdat de inning meerdere jaren in beslag neemt, stijgen de teruggevorderde bedragen in de loop van de tijd en daalt het openstaande (gegarandeerde) bedrag en daarmee het financieel risico van de staat verder. Terwijl van de in 2019 uitgekeerde vergoedingen begin 2020 nog bijna € 11,9 mln. (88%) openstaat, is het openstaande deel van de in 2016 uitgekeerde vergoedingen al meer dan gehalveerd (3,8 mln. ten opzichte van € 8 mln., ofwel 48%). Het aandeel dat over 2012 nog openstaat (13%) is nog lager. Anders gezegd loopt het inningspercentage verder op naarmate de tijd verstrijkt. Volgens opgave van het CJIB is eind 2020 ruim 80% van de zaken die in 2010 zijn ingestroomd, volledig geïnd. Het deel van de zaken dat nog niet volledig is geïnd, kan nog op een later moment worden geïnd (vanwege langlopende regelingen), of kan zijn afgedaan (dus gesloten) na overlijden of gijzeling.¹⁴⁰

Het voorgaande is in lijn met bevindingen van Kuipers en Van Rij, die analyseerden in welke mate het CJIB erin slaagt het verleende voorschot te verhalen op de dader op basis van inningsgegevens over 2011 t/m 2016.¹⁴¹ Het totale uitstaande bedrag, en daarmee het financiële risico van de staat, daalt na 2,5 jaar naar circa 50% en na zes jaar naar 35%.¹⁴² Zij schatten het niet-geïnde bedrag na twaalf jaar op twee manieren en komen daarbij uit op circa 25% respectievelijk 32% van het uitstaande bedrag. Hierbij merken zij op dat het aantal zeer grote schadevergoedingsmaatregelen jaarlijks vrij sterk fluctueert, zoals hiervoor overigens ook is beschreven (Tabel 2.2). Het ongeïnde percentage loopt op bij toenemende omvang van het opgelegde bedrag, en varieert na zes jaar van 5% bij betalingen tot € 1.100, 15% voor betalingen tussen € 1.100-3.500 en 40% voor betalingen tussen € 3.500- € 12.000, tot 71% bij betalingen tussen € 12.000 en € 31.000 en tot 90% voor betalingen hoger dan € 31.000. Kuipers en Van Rij wijzen erop dat, omdat het ongeïnde deel van schadevergoedingsmaatregelen met een (zeer) hoog opgelegd schadebedrag met circa 90% erg hoog is, het ongeïnde deel per cohort incidenteel hoger of lager is of kan zijn. Het grootste deel van het uitstaande bedrag in de hoogste omvangcategorie heeft betrekking op een beperkt aantal misdrijfcategorieën.¹⁴³

¹³⁹ De categorieën 'diefstal met geweld', 'licht geweld', 'overig geweld' en 'zedendelicten' bieden volgens CJIB de (best mogelijke) benadering van het ongemaximeerde deel van de voorschotregeling.

¹⁴⁰ Met ingang van de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (Stb. 2017, 82) gaat het opleggen van een schadevergoedingsmaatregel niet langer samen met vervangende hechtenis, maar met gijzeling. De term 'vervangende hechtenis' was verwarrend, omdat daarna de vordering bleef bestaan (zie verder § 2.3.3.5).

¹⁴¹ Kuipers & Van Rij 2018, p. 10-13, p. 41, p. 43 en p. 51.

¹⁴² Op basis van de gemiddelde financiële cohortomvang tussen 2011 en 2016 van circa € 8,9 mln. euro schatten Kuipers en Van Rij het financieel risico na zes jaar op gemiddeld € 3,1 mln. Na twaalf jaar schatten ze dit risico op twee manieren en becijferen ze dit risico op € 2,3 mln. respectievelijk € 2,9 mln. Afhankelijk van de oplegging door de rechter van zeer hoge schadevergoedingsmaatregelen kan dit volgens hen incidenteel € 1 à 1,5 mln. hoger uitvallen. Kuipers & Van Rij 2018, p. 10-13, p. 41, p. 43 en p. 51.

¹⁴³ Mensenhandel, diefstal en inbraak met geweld, levensmisdrijf, seksueel misdrijf en mishandeling.

Het feit dat de staat het bedrag voorschiet aan het slachtoffer heeft volgens Kuipers en Van Rij geen invloed op de betalingsgeneigdheid van veroordeelden.¹⁴⁴ Zij concluderen dat de grens van acht maanden niet leidt tot een extra financieel risico voor de overheid. Het voorschotmoment is niet van belang voor het financieel risico van de staat.

Het financiële risico van de staat van de voorschotregeling wordt dus beperkt doordat het CJIB na het verstrekken van de uitkering aan het slachtoffer doorgaat met de inning bij de veroordeelde maar de resultaten daarvan kunnen per cohort variëren. Alleen het niet-geïnde deel van de door het CJIB afgesloten zaken komt als uitgave op de begroting van het ministerie van Justitie en Veiligheid terecht. Tabel 2.9 laat zien dat dit tussen 2015 en 2019 verdubbelt van € 1 mln. naar bijna € 2 mln. Over eerdere jaren zijn (vergelijkbare) gegevens niet beschikbaar.

2.4.8 PUBLIEKE UITGAVEN

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (hierna: WODC) brengt periodiek de uitgaven in beeld die gemoeid zijn met 'sociale' veiligheid waarmee, in aansluiting op het CBS, wordt gedoeld op veiligheid in de relatie tussen burgers onderling, in tegenstelling tot bedreigingen vanuit de natuur of technologie die tot 'fysieke' veiligheid worden gerekend.¹⁴⁵ Uitgaven die betrekking hebben op "*alle activiteiten die tot doel hebben om criminaliteit, verloedering en overlast te voorkomen of te bestraffen en onveiligheidsgevoelens weg te nemen*" worden daarbij in kaart gebracht en onderscheiden naar preventie, opsporing, vervolging en berechting van criminaliteit, rechtsbijstand, slachtofferondersteuning en tenuitvoerlegging van straffen.¹⁴⁶ Aldus berekend komen de uitgaven voor sociale veiligheid in 2019 neer op € 14,8 mld., hetgeen volgens de onderzoekers een stijging van 3% inhoudt ten opzichte van 2009. De aan slachtofferondersteuning toegerekende uitgaven vormen een zeer beperkt deel van deze uitgaven voor sociale veiligheid (Figuur 2.13).

De aan slachtofferondersteuning toegerekende uitgaven hebben betrekking op SHN, het Schadefonds en de met uitvoering van de schadevergoedingsmaatregel gemoeide uitvoeringskosten van het CJIB. In 2019 bedragen deze in totaal € 80 mln, een toename van 82% ten opzichte van de € 44 mln. in 2010.¹⁴⁷ De sterkste stijging is te zien bij SHN (van € 23 mln. naar € 43 mln.) en het Schadefonds (van € 16 mln. naar € 28 mln., Figuur 2.14). Tussen 2010 en 2019 is het aandeel uitgaven aan slachtofferondersteuning daarmee gestegen van 0,35% naar 0,54% van de met (sociale) veiligheid gemoeide uitgaven.

2.5 TUSSENCONCLUSIE: BOUWSTENEN VAN HET BETOOG

De voorgaande paragrafen bevatten de beschrijving van het bestaande bestel van compensatie van slachtoffers van een strafbaar feit en van de praktische werkelijkheid daarvan. Hier worden kort de belangrijkste elementen genoemd die de achtergrond vormen voor het vervolg van het betoog.

Langs verschillende wegen kunnen slachtoffers van een strafbaar feit compensatie krijgen voor schade die zij hebben opgelopen; via algemene voorzieningen zoals sociale zekerheid, verzekeringen en schadeverhaal in een civiel proces (§ 2.3.2), of via voorzieningen zoals een tegemoetkoming door het Schadefonds (§ 2.3.3.3) en schadeverhaal via het strafproces (deelname aan het strafproces, inning door het CJIB en de voorschotregeling) (§ 2.3.3.4 en § 2.3.3.5). Met deze voorzieningen voldoet Nederland mede aan EU-verplichting om te voorzien in een financiële voorziening bij opzettelijke geweldsmisdrijven en in de mogelijkheid dat in het kader van een strafprocedure, of andere gerechtelijke procedure, wordt beslist inzake schadevergoeding door de dader.

De praktische werkelijkheid is dat het ervaren slachtofferschap in Nederland tussen 2010 en 2019 met circa een derde is gedaald en dat geldt ook voor het aantal geregistreerde misdrijven. Feit is echter ook dat lang niet alle strafbare feiten aan het licht komen en dat bij ruim 70% van wel bekende strafbare feiten geen dader bekend is. Gewelds- en zedenmisdrijven kennen hogere ophelderingspercentages (60-70%) en hebben een groter aandeel bij vervolging en berechting dan andere typen misdrijven. Het ontbreekt aan zicht op de totale schade naar civielrechtelijke maatstaven die door strafbare feiten wordt veroorzaakt (§ 2.4.3). Exacte informatie ontbreekt, maar onderzoekers schatten dat een groot deel van de slachtoffers van een strafbaar feit een beroep doet op algemene voorzieningen, zoals sociale zekerheid en verzekeringen (§ 2.4.4). Exacte informatie over schadeverhaal via de civiele rechter ontbreekt eveneens, maar duidelijk is dat slachtoffers van een strafbaar feit dit nauwelijks doen. Wel is er zicht verkregen op het beroep dat slachtoffers doen op het Schadefonds en op de omvang van het schadeverhaal via het strafproces.

¹⁴⁴ Kuipers & Van Rij 2018, p. 13 en p. 23.

¹⁴⁵ <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/onderzoeksomschrijvingen/aanvullende-onderzoeksbeschrijvingen/uitgaven-aan-veiligheidszorg>, geraadpleegd 21 september 2020.

¹⁴⁶ Molenaar & Van Dijk 2020, p. 99 e.v.. Zie ook Meijer, Van den Braak & Choenni (red.) 2020, tabel 10.1 en Molenaar e.a. 2019.

¹⁴⁷ De in Meijer, Van den Braak & Choenni (red.) 2020, tabel 10.9 op SHN en CJIB betrekking hebbende reeksen blijken te zijn verwisseld (Bron: WODC).
Figuur 2.13 is op de gecorrigeerde gegevens gebaseerd.

Het aantal slachtoffers van een strafbaar feit dat bij OM wordt geregistreerd is tussen 2010 en 2019 met 6% gedaald (§ 2.4.6). Nog geen kwart van de geregistreerde slachtoffers maakt gebruik van hun recht om zich in het strafproces te voegen. Het aantal slachtoffers aan wie strafrechters een schadevergoedingsmaatregel hebben toegekend is tussen 2011 en 2019 met 12% gestegen tot 14.100. Het gemiddeld daarbij toegekende bedrag is in dezelfde periode meer dan verdubbeld, van bijna € 1.400 naar bijna € 3.000. (Het OM kende in 2019 aan 2.400 slachtoffers een schadevergoedingsmaatregel toe van gemiddeld € 270.) 70% van de slachtoffers kreeg in 2019 een schadevergoedingsmaatregel toegekend van € 1.000 of minder; 23% kreeg tussen de € 1.000 en € 5.000. In de periode 2011 - 2017 kwam het hooguit een- of tweemaal per jaar voor dat de strafrechter een schadevergoedingsmaatregel van meer dan € 1 mln. toewees, in 2018 geschiedde dit drie keer en in 2019 vijf keer.

De gemiddeld door de strafrechter aan slachtoffers toegekende schadevergoedingsmaatregel is in de regel lager dan de tegemoetkoming die een slachtoffer voor hetzelfde strafbare feit krijgt bij het Schadefonds, zij het dat de strafrechter bij bepaalde delicten (doodslag, mensenhandel en diefstal met geweld) (veel) hogere bedragen toekent, soms beduidend hoger dan het maximum van € 35.000 dat het Schadefonds kan uitkeren. Daartegenover staat dat schadeverhaal via de strafrechter jaren in beslag kan nemen, terwijl het Schadefonds een aanvraag binnen 26 weken moet afhandelen en dit in 2019 gemiddeld binnen 12 weken deed.

Het op basis van schadevergoedingsmaatregelen aan slachtoffers als voorschot uitgekeerde bedrag steeg van € 11,5 mln. in 2017 naar € 13,5 mln. in 2019 (§ 2.4.7). Het door de staat gegarandeerde bedrag neemt weliswaar toe, maar het financiële risico is vooralsnog beperkt gebleken. Inning neemt meerdere jaren in beslag. Daarmee dalen de nog openstaande (gegarandeerde) bedragen, zij het dat het ongeïnde percentage bij toenemende omvang van het te innen bedrag oploopt; bij bedragen hoger dan € 31.000 is na zes jaar 90% niet volledig geïnd. Volgens onderzoek ligt het financiële risico van de staat na twaalf jaar tussen 25% en 32% van het totale uitgekeerde bedrag, maar moet rekening worden gehouden met fluctuaties.

Het Schadefonds verstrekt, na een stijging tussen 2013 en 2015, jaarlijks circa 5.000 tegemoetkomingen (§ 2.4.5). De daarmee gemoeide uitgaven zijn van circa € 12 mln. in 2013 gestegen naar circa € 20 mln. in 2017 en latere jaren. De gemiddelde tegemoetkoming van het Schadefonds is gestegen van € 2.700 naar bijna € 4.000. Ruim 90% van het aantal tegemoetkomingen is in de jaren 2016 t/m 2019 lager dan € 5.000, en circa 15% lager dan € 1.000. Tegemoetkomingen in letselcategorie 6 (maximaal € 35.000) worden zeer beperkt verstrekt, op jaarbasis gemiddeld zes keer. Het aandeel tegemoetkomingen in de hogere letselcategorieën schommelt, maar laat geen stijgende of dalende trend zien.

De uitgaven van de overheid voor slachtofferondersteuning verdubbelen van € 44 mln. in 2010 naar € 80 mln. in 2019 (§ 2.4.8), maar vormen een zeer beperkt deel van de totale met sociale veiligheid gemoeide uitgaven, oplopend van 0,35% naar 0,54%.



3

Ervaren werkelijkheid

3.1 INLEIDING

In het vorige hoofdstuk is ingegaan op de juridische en praktische werkelijkheid van het bestaande stelsel. Zoals daarin al werd aangekondigd, wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de derde invalshoek van het drieluik, namelijk op de door slachtoffers en professionals ervaren werkelijkheid. Gezamenlijk biedt dit drieluik van de bestaande juridische, praktische en ervaren werkelijkheid het vertrekpunt voor de beschouwingen van de commissie met betrekking tot de vraag naar een afgewogen, betaalbaar en consistent stelsel (hoofdstuk 4 en verder).

In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op inzichten op grond van onderzoek omtrent de gevolgen van strafbare feiten voor de betrokken slachtoffers en hun behoefte aan compensatie (§ 3.2). Vervolgens wordt op basis van gesprekken met professionals op dit terrein en op basis van empirische studies en opiniërende literatuur ingegaan op de ervaringen met het bestaande stelsel, de kritiek op onderdelen daarvan en de wensen die hierover bestaan (§ 3.3).

3.2 BEHOEFTE SLACHTOFFERS

3.2.1 STAND VAN INZICHT

Er is geen standaard slachtoffer. Bezieet men de cijfers zoals die in § 2.4.2 zijn weergegeven, dan kan het bijna niet anders dan dat ieder van ons in zijn leven meermalen slachtoffer is van een strafbaar feit. In die zin zal ieder zo zijn eigen ervaring hebben. Indien hier gesproken wordt over de ervaring en behoeften van slachtoffers, dan betreft het inzichten die geleidelijk op basis van victimologisch onderzoek werden verkregen. Ook daaruit blijkt dat er geen standaard slachtoffer is. Slachtoffers hebben sterk uiteenlopende behoeften, ook als ze van een gelijkaardig of zelfs een identiek voorval slachtoffer zijn geworden. Het maakt verschil waarvan men slachtoffer is geworden, wat de relatie met de dader van het delict was, hoe het slachtoffer zelf en de omgeving reageren op het slachtofferschap, wat de maatschappelijke reactie is op het slachtofferschap, wat de situatie van het slachtoffer voorafgaand aan het slachtofferschap was, enz. De wijze waarop het slachtoffer zijn eigen situatie interpreteert is van belang, maar die ervaring is ook weer cultuurafhankelijk.

Hieronder wordt in een aantal grote lijnen de stand van het huidige inzicht in de behoeften van slachtoffers en de functies van compensatie beschreven (waarbij het onderzoek zich doorgaans richt op slachtoffers van ernstige misdrijven). Wat behoeften van slachtoffers betreft, zijn verschillende indelingen denkbaar.¹⁴⁸ Hieronder wordt onderscheid gemaakt tussen behoeften die samenhangen met de opgelopen schade, behoeften die samenhangen met het onrecht van het ondergane misdrijf en behoeften die samenhangen met de vervolging van de dader. Overigens laten die behoeften zich in de ervaring van een slachtoffer doorgaans niet zo analytisch ontrafelen. Het gaat om het onrecht dat het slachtoffer is aangedaan, de *'moral injury'*:¹⁴⁹ *"the wrong done to the victim of rape, or wounding, or burglary, is in part constituted by, but also part constitutes the harm that she suffers: to understand such harm, we must understand it is a criminal harm – as a harm that consists in being wrongfully injured."*¹⁵⁰

3.2.2 BEHOEFTE VANWEGE SCHADE

De meeste behoeften van een slachtoffer van een strafbaar feit hebben te maken met de directe gevolgen in termen van schade, die het slachtoffer niet wenst en die hij – voor zover mogelijk – ongedaan gemaakt wil hebben. Gevolgen die evenzeer voorkomen bij slachtoffers van ongelukken of natuurrampen. Bij geweldsdelicten is de meest onmiddellijke behoefte de eventuele behoefte aan medische hulp (naar schatting een op de drie). Langdurige fysieke gevolgen zijn beduidend zeldzamer,¹⁵¹ zij het dat psychische consequenties wel fysieke gevolgen kunnen hebben.

Het meeste onderzoek naar slachtofferschap betreft de psychische gevolgen, waarbij het concept van posttraumatische stress-stoornis (hierna: PTSS) centraal staat.¹⁵² Overigens doet dit zich maar bij ongeveer 15% van slachtoffers van potentieel traumatische gebeurtenissen voor, zij het dat dit percentage hoger ligt bij slachtoffers van zedendelicten en chronisch geweld. Depressie en/of angststoornissen zijn andere verschijnselen. De impact van PTSS is vaak aanzienlijk (relatieproblemen, werkverzuim). Bij nabestaanden wordt het rouwen vaak gecomp-

¹⁴⁸ Van Mierlo, Pemberton & Van Tol 2009, p. 21 e.v.

¹⁴⁹ Hampton, *UCLA Law Review* 1992, p. 1659-1702.

¹⁵⁰ Duff 2003, p. 47.

¹⁵¹ Miller, Cohen & Rossman, *Health Affairs* 1993, p. 186-197.

¹⁵² Zie hiervoor bijvoorbeeld Ehlers & Clark, *Behaviour Research and Therapy* 2000, p. 319-345.

pliceerd door het trauma.¹⁵³ Psychisch-emotionele gevolgen blijven veelal niet beperkt tot klinische stoornissen, maar kunnen vanzelfsprekendheden in het leven onderuithalen,¹⁵⁴ wat noopt tot zin- en betekenisgeving.¹⁵⁵

Slachtofferschap heeft ook gevolgen in de sociale omgeving. De ervaring van sociale steun wordt als een van de belangrijkste factoren in het herstel na slachtofferschap gezien.¹⁵⁶ Maar het slachtoffer kan ook worden geconfronteerd met een veelheid aan reacties die negatief worden ervaren en die als secundaire victimisatie worden beschouwd.¹⁵⁷ Een veelgenoemde bron voor secundaire victimisatie is het rechtssysteem,¹⁵⁸ hetgeen veel van de veranderingen in de juridische positie van slachtoffers in de afgelopen jaren heeft geïnspireerd.

Veel slachtofferschap is helaas meermalig of herhaald;¹⁵⁹ niet alleen bij stalking of chronisch huiselijk en seksueel geweld, maar ook bijvoorbeeld bij inbraken of wraakporno die op internet vindbaar blijft. Voorkomen van herhaling en zorg om de veiligheid is dan ook een behoefte bij uiteenlopende slachtoffers. Waar het slachtofferschap een chronisch en doorlopend karakter heeft (stalking, huiselijk geweld, mensenhandel), heeft die behoefte zelfs de hoogste prioriteit. Strafrechtelijk optreden wordt dan vooral beoordeeld vanuit de optiek of het bijdraagt aan het stoppen van het geweld en het borgen van veiligheid.¹⁶⁰

Strafbare feiten hebben doorgaans directe en indirecte financiële consequenties. Die kunnen zeer uiteenlopend zijn, variërend van onvreemding of beschadiging van goederen, onmiddellijke en/of langdurige medische kosten, verlies aan inkomsten, de kosten van preventie en juridische kosten. Maar zelden zijn al deze kosten volledig gedekt. Uit onderzoek blijkt dat de meeste slachtoffers niet de hoogste prioriteit geven aan vergoeding van de schade,¹⁶¹ zij het dat deze behoefte vermoedelijk samenhangt met de omvang van de schade, de mate van dekking en de financiële draagkracht van het slachtoffer. Veel onderzoek naar de behoefte aan compensatie heeft zich echter gericht op populaties met een relatief geringe schade en een relatief grote dekking. Aangenomen moet worden dat bij slachtoffers en nabestaanden die wel kampen met aanzienlijke, niet verzekerde schade de prioriteit van vergoeding hoger is.¹⁶²

3.2.3 BEHOEFTE VANWEGE ONRECHT

Overigens is vergoeding van geleden schade niet het enige motief voor de behoefte aan compensatie. Die compensatie kan ook een symbolische functie hebben in de wijze waarop het slachtoffer omgaat met het gevoel van onrecht dat hem is aangedaan. In dat kader zijn de verschillende delen van de reactie van overheidszijde op het onrecht – zoals vervolging, straf, slachtoffercompensatie – niet zomaar los van elkaar te zien: het is compensatie voor onrechtsschade (*moral injury*).¹⁶³ Daarbij kan onderscheid gemaakt worden tussen vergelding en waardeherstel of, zoals het in een meer recente publicatie wordt geduid,¹⁶⁴ als herstel van *agency* en van *communion*. Bij vergelding kan het voor het slachtoffer ook gaan om het van de dader terugclaimen van status die bij het slachtoffer door het strafbaar feit verloren is gegaan.¹⁶⁵ Vanuit de optiek van het slachtoffer vormt schadevergoeding voor het strafbaar feit dan ook onderdeel van vergelding en heeft die pas betekenis indien deze tot daadwerkelijke belasting voor de dader leidt. Waar een dader ontbreekt, kan een financiële tegemoetkoming van overheidswege in een vervangende vorm van erkenning en respect voorzien.¹⁶⁶

Iets dergelijks geldt ook voor de tweede genoemde dimensie, die van herstel van *communion*. De normovertreding door de dader beschadigt gemeenschappelijk gedeelde waarden. Voor de maatschappij, maar ook voor het slachtoffer en diens omgeving is het van belang dat deze waarden worden herbevestigd in de reactie op de geschonden norm. Spijtbetuiging van de dader kan daarbij een belangrijke rol spelen, mits deze als oprecht wordt ervaren.¹⁶⁷ Volgens pleitbezorgers van het herstelrecht zou een oprechte spijtbetuiging zelfs meer goed doen voor het slachtoffer dan een op leedtoevoeging gerichte straf. Ook hier zou het herstel van waarden en de maatschappelijke verbinding die van waarden uitgaat, niet alleen in relatie met de dader spelen, maar ook samenhangen met de reactie van andere sociale actoren en instituties. In dat kader speelt ook de deelname van het slachtoffer aan het strafproces een rol. Tegen die achtergrond moet financiële compensatie in samenhang worden gezien met immateriële vormen van compensatie.¹⁶⁸ Er begint bewijs te ontstaan dat de vertaling van het

¹⁵³ Van Denderen 2017.

¹⁵⁴ Janoff-Bulman 1992.

¹⁵⁵ Park, *Psychological Bulletin* 2010, p. 257-301.

¹⁵⁶ Brewin, Andrews & Valentine, *Journal of Consulting and Clinical Psychology* 2000, p. 748-766.

¹⁵⁷ Williams, *Victimology* 1984, p. 66-81.

¹⁵⁸ Herman, *Journal of Traumatic Stress* 2003, p. 59-166.

¹⁵⁹ Farrell, 2001.

¹⁶⁰ Lewis e.a., *Social and Legal Studies* 2001, p. 105-130.

¹⁶¹ Strang 2002; Beven e.a., *Psychiatry, Psychology and Law* 2005 en Mulder 2013.

¹⁶² Mulder 2013.

¹⁶³ We ontlelen dit begrip en de wijze waarop we het interpreteren aan het werk van Jean Hampton, zie Hampton, *UCLA Law Review* 1992. In de literatuur over psychotrauma wordt de term *moral injury* op een andere manier gebruikt, zie bijvoorbeeld Molendijk 2019.

¹⁶⁴ Pemberton, Aarten & Mulder, *Psychology, Crime & Law* 2017, p. 682-698.

¹⁶⁵ Wenzel e.a. *Law and Human Behavior* 2008, p. 375-389.

¹⁶⁶ Pemberton, Aarten & Mulder, *Psychology, Crime & Law* 2017, p. 682-698.

¹⁶⁷ Okimoto & Wenzel 2008.

¹⁶⁸ Strang 2002.

immateriële leed van slachtoffers in de roep om financiële vergoeding veelal mede het gevolg is van het gebrek aan andere manieren om adequaat tegemoet te komen aan de behoefte aan herstel.

3.2.4 BEHOEFTE AAN ERKENNING EN RESPECT

Ook procedurele rechtvaardigheid kan bijdragen aan het herstel na een strafbaar feit.¹⁶⁹ Het gaat daarbij om drie (overlappende) aspecten: informatie, procedure en interactie. Procedurele rechtvaardigheid wordt ook wel omschreven als: stem (*voice*).¹⁷⁰ Het gaat dan om de stem die een belanghebbende heeft in het verloop van het (rechts)proces. Kan hij zijn visie geven en heeft hij de indruk dat die ook voldoende wordt meegewogen, ook al is de uitkomst mogelijk anders dan gewenst?

Wat het aspect van informatie betreft, gaat het erom dat een slachtoffer voldoende, adequate en begrijpelijke informatie ontvangt over zijn situatie. De meeste slachtoffers hebben geen notie van wat hun overkomt en wat de nasleep kan zijn: wat staat hun te wachten, welke mogelijkheden hebben zij? Gebrek aan tijdige, voldoende begrijpelijke informatie wordt dikwijls ervaren als vorm van secundaire victimisatie. Informatie kan bovendien bijdragen aan verwachtingenmanagement en voorkomen dat slachtoffers voor verrassingen komen te staan.¹⁷¹

Veel slachtoffers hebben daarnaast echter ook de behoefte om informatie te geven en om hun mening te geven in het kader van het strafproces. Deelname aan het strafproces en de mogelijkheden van input en weerwoord beantwoorden dan ook vaak aan de behoefte van slachtoffers.¹⁷² Die deelname heeft ook gevolg voor de betekenis van de uitkomst daarvan als relevant voor de identiteit van het slachtoffer. *“Gaaf het ook om mij? Is de straf voor de dader voor een delict uit het wetboek of toch ook voor hetgeen ik heb ervaren?”* Ook bij andere zaken die betrekking hebben op het slachtoffer speelt dit, zoals bij een uitkering uit het Schadefonds; een beperkt persoonlijk onderhoud betekent al veel en het toegekende geldbedrag krijgt meer betekenis als symbool voor de waarde die de gemeenschap hecht aan de ervaring van het slachtoffer dan als men een geldbedrag krijgt omdat er aan een aantal criteria is voldaan.¹⁷³

Bij het aspect van interactie gaat het om de behoefte aan respectvolle behandeling.¹⁷⁴ Dat is een vanzelfsprekende behoefte van iedereen, maar slachtoffers zullen het strafbaar feit als zodanig mede als disrespect ervaren. Onaardige, onbegrijpvolle of zelfs bruuskerende reacties kunnen dan aanzienlijke additionele schade toebrengen. Onderdeel van de interactionele rechtvaardigheid is ook dat door de strafrechter of officier van justitie opgelegde sancties worden uitgevoerd.

3.2.5 COMPENSATIE: ERKENNING, VERGELDING EN SCHADEHERSTEL

Bij financiële compensatie van slachtoffers van een strafbaar feit wordt doorgaans gedacht aan vergoeding van kosten voor herstel, geleden schade, gederfde inkomsten of verwachtingen en aan vergoeding van immateriële schade. Uit het voorgaande mag duidelijk zijn dat geldelijke schadevergoeding slechts één aspect van compensatie is en lang niet altijd het belangrijkste.¹⁷⁵ Compensatie heeft diverse functies. De literatuur onderscheidt er tenminste drie: erkenning, schadevergoeding en vergelding.¹⁷⁶ Dit correspondeert met verschillende behoeften van slachtoffers (zoals hiervoor benoemd). Naast vergoeding van geleden schade bestaat er aan de zijde van slachtoffers in het bijzonder ook behoefte aan compensatie voor onrechtsschade (*moral injury*), wat weer nader onderscheiden kan worden in vergelding en waardeherstel.¹⁷⁷ Als het gaat om schadevergoeding en vergelding, gaat het om compensatie waar de dader op aangesproken wordt.

Compensatie heeft echter ook een functie als erkenning in het kader van waardeherstel. Zoals gesteld raakt de normovertreding door de dader de gedeelde waarden van de gemeenschap. Voor maatschappij en slachtoffer is het van belang dat deze waarden worden herbevestigd in de reactie op het strafbaar feit. Ook hier zullen het herstel van waarden en de maatschappelijke verbinding die van waarden uitgaat, primair bij de dader gezocht moeten worden (bijv. spijtbetuyging), maar het hangt ook samen met de reactie van andere sociale actoren en instituties. In de situaties waarin er geen sprake is van een dader die kan worden aangesproken, zal het herstel van het gekwetste gevoel van waarden zelfs geheel van de institutionele reactie en de reactie van de sociale omgeving afhangen. Een financiële tegemoetkoming zoals bij voorbeeld door het Schadefonds wordt toegekend, moet in samenhang worden gezien met deze immateriële vorm van compensatie.¹⁷⁸ Het gaat daarbij om compensatie als erkenning van

¹⁶⁹ Pemberton, Aarten & Mulder, *Psychology, Crime & Law* 2017, p. 682-698.

¹⁷⁰ Laxminarayan 2012.

¹⁷¹ Laxminarayan 2012.

¹⁷² Laxminarayan 2012.

¹⁷³ Andringa e.a. 2017; Mulder 2013.

¹⁷⁴ Wemmers 1996; Laxminarayan 2012.

¹⁷⁵ Strang 2002.

¹⁷⁶ Mulder 2013; Lippke, *Social Theory and Practice* 2020, p. 317-338.

¹⁷⁷ Pemberton, Aarten & Mulder 2017.

¹⁷⁸ Strang 2002.

het gekwetste gevoel van (eigen)waarde van het slachtoffer en de door het strafbare feit geschonden waarden en normen. De vertaling van dit leed van slachtoffers naar de behoefte aan financiële vergoeding is mede gevolg van een verondersteld gebrek aan andere manieren om adequaat tegemoet te komen aan hun behoefte aan herstel.¹⁷⁹

Het gaat bij de uitwerking van *moral injury* dus niet, of in ieder geval niet alleen, om de omvang van de feitelijke schade die het slachtoffer als gevolg van de aantasting heeft geleden, maar ook om de aantasting van de waardigheid van het slachtoffer die voortvloeit uit de daad van de dader, zoals die ook is weergegeven in de kwalificatie van de ernst van het misdrijf. De omvang van de schade die het slachtoffer heeft geleden staat niet los van de ernst van het misdrijf – er is een verband tussen schade en de ernst van het misdrijf dat bepalend is voor de omvang van de *moral injury* – maar ze zijn niet hetzelfde.¹⁸⁰ Dat betekent ook dat de berekening van de omvang van die compensatie op andere gronden kan plaatshebben dan enkel op basis van een schatting van geleden schade, en dat de verantwoordelijkheid van de overheid voor compensatie daarvan een andere kan zijn dan in het privaatrecht.¹⁸¹

3.3 KRITIEK, KNELPUNTEN EN WENSEN

3.3.1 UITEENLOPENDE GEVOELEN

Er zijn de afgelopen jaren verschillende empirische onderzoeken verricht naar de compensatie van misdrijfschade.¹⁸² Daarnaast is er de nodige opiniërende literatuur op dit terrein verschenen waaruit de commissie heeft kunnen putten. Teneinde een goed beeld te krijgen van de meningen, vragen en knelpunten over het bestaande bestel heeft de commissie bovendien in de afgelopen maanden gesproken met vertegenwoordigers van een groot aantal organisaties die betrokken zijn bij het slachtofferbeleid en de uitvoering daarvan.¹⁸³

Uit deze informatie rijst geen eenduidig beeld op: de meningen over het huidige bestel lopen nogal uiteen. De een meent dat het, bij alle verbetering die uiteraard nog mogelijk is, ten principale geen wijziging behoeft, terwijl de ander meent dat het bestel ten principale moet worden herzien. De een wil de voorschotregeling verder uitbreiden, terwijl anderen ervoor waarschuwen dat het verschil in behandeling tussen slachtoffers met en zonder dader dan verder scheef wordt getrokken. De een ziet het strafproces graag verder uitgebouwd en aangepast ter verdere accommodatie van de vordering van de benadeelde partij, terwijl anderen menen dat het strafproces nu reeds te lijden heeft onder de overwegende aandacht voor de belangen en behoeften van het slachtoffer. De een meent dat Nederland een voorbeeld is voor andere landen, terwijl anderen daarin geen voorbeeld zien. Er zijn kortom diverse geluiden, verschillende opvattingen en vele wensen; ze zijn alleen niet eensluidend en wijzen in uiteenlopende richtingen.

Op basis van de door de commissie verzamelde informatie wordt hieronder ingegaan op knelpunten, inconsistenties en kritiekpunten die worden genoemd of zijn gebleken, onderscheiden in algemeen regime (§ 3.3.2), het Schadefonds (§ 3.3.3) en de positie van het slachtoffer in en het schadeverhaal via het strafproces (§ 3.3.4). Vervolgens worden de wensen vermeld die de commissie heeft genoteerd met betrekking tot fundamentele uitbreiding of verandering van het stelsel (§ 3.3.5).

3.3.2 ALGEMEEN REGIME: CIVIELE PROCEDURE

Slachtoffers van een strafbaar feit maken praktisch geen gebruik van de civiele procedure bij de burgerlijke rechter om schadevergoeding van de dader te eisen (§ 2.4.4). Om te beginnen is hiervoor uiteraard vereist dat de dader bekend is. Schrama en Geurts noemen op basis van literatuur en verkennende interviews met professionals – rechters, advocaten en wetenschappers – verschillende andere potentiële knelpunten die hierbij een rol spelen.¹⁸⁴ In het bijzonder wordt gewezen op de hoge kosten en de lange duur van een procedure, naast een ontoereikend besef van de eigen rechtspositie bij een deel van de slachtoffers, mogelijke problemen in verband met de bewijslevering (waarbij het voor slachtoffers volgens professionals moeilijk te begrijpen is dat de gedaagde ook na strafrechtelijke veroordeling nog met verweren kan komen met betrekking tot het causaal verband met en de omvang van de schade), de emotionele belasting van een civiele procedure (waaronder de confrontatie met de dader op de zitting en de angst voor represailles) en de doorgaans slechte verhaalpositie van het slachtoffer (een toewijzend vonnis voor het slachtoffer betekent niet dat de vergoeding daadwerkelijk zal worden betaald). Uit een exploratieve vervolgstudie van Van Dongen, Hebly en Lindenberg via diepte-interviews met 36 respondenten blijkt dat de door de professionals genoemde knelpunten inderdaad ook door de slachtoffers als zodanig worden ervaren.¹⁸⁵

¹⁷⁹ Strang 2002.

¹⁸⁰ Hampton, *UCLA Law Review* 1992.

¹⁸¹ Hampton, *UCLA Law Review* 1992; Wood, *Philosophy compass* 2010, p. 470-482; Lippke, *Social Theory and Practice* 2020, p. 317-338.

¹⁸² Zie voor een overzicht Hebly & Lindenberg 2020, p. 857 e.v.

¹⁸³ De lijst met geraadpleegde personen is opgenomen in bijlage 1.

¹⁸⁴ Schrama & Geurts 2012.

¹⁸⁵ Van Dongen, Hebly & Lindenberg 2013, p. 22 e.v. en p. 40-42.

3.3.3 BIJZONDER REGIME: TEGEMOETKOMING SCHADEFONDS GEWELDSMISDRIJVEN

Het Schadefonds is een voorziening voor slachtoffers van opzettelijke geweldsmisdrijven die werd ingevoerd bij de Wet schadefonds geweldsmisdrijven van 26 juni 1975. Het functioneren daarvan is meermalen voorwerp geweest van onderzoek. Uit het recente onderzoek naar de status van het Schadefonds als zelfstandig bestuursorgaan blijkt dat de organisatie in de onderzochte periode doeltreffend en doelmatig heeft gefunctioneerd.¹⁸⁶

Mulder (2009) concludeert dat, hoewel de vergoedingen van het Schadefonds in verhouding tot de geleden schade laag (kunnen) zijn, slachtoffers in grote mate tevreden waren over het geldbedrag dat ze kregen.¹⁸⁷ Meer dan de helft van de ontvangende slachtoffers verklaarde dat het krijgen van een vergoeding niet de belangrijkste reden was om een aanvraag te doen; dit geschiedde vaak om emotionele redenen zoals behoefte aan erkenning van wat er is gebeurd. Een tegemoetkoming heeft dan primair een symbolische functie. De uitkering zorgt voor gevoelens van erkenning en gerechtigheid, functioneert als een emotionele steun, en wordt ook wel gezien als bevestiging van de onschuld van de ontvanger.¹⁸⁸ Uit de Tweede Slachtoffermonitor van 2017 blijkt dat weliswaar een meerderheid van de bevraagde slachtoffers tevreden is over de hoogte van de tegemoetkoming, maar een niet verwaarloosbaar aantal (36%) daarover ontevreden is.¹⁸⁹ Voor een beperkt deel van de slachtoffers lijkt de hoogte van de uitkering en niet de kwaliteit van de procedure doorslaggevend voor het gevoel van erkenning.¹⁹⁰

In de door de commissie gehouden interviews is gesteld dat de beperkte omvang van de beschikbare compensatie als knellend wordt ervaren: voor slachtoffers met ernstige letsel- en overlijdensschade is de tegemoetkoming slechts een druppel op een gloeiende plaat, ook al begrijpt men dat het niet om een schadevergoeding gaat. Tegelijkertijd levert het open einde karakter van de uitkeringen van het Schadefonds soms spanning op omdat de budgettaire consequenties als gevolg daarvan voor het departement zijn: als het Schadefonds meer (of minder) uitkeert dan werd begroot, dan komt dit ten laste (of ten gunste) van de begroting van het departement.¹⁹¹ Verder is geconstateerd dat het wettelijk maximum sinds 2012 niet is bijgesteld.

Ook het beperkte toepassingsbereik van het Schadefonds wordt als knellend ervaren. Verschillende typen slachtoffers komen daardoor niet in aanmerking voor een uitkering. Als schrijnend wordt in dat verband genoemd de situatie van: slachtoffers van via internet gepleegde zedenmisdrijven die niet kunnen worden gekwalificeerd als een opzettelijk geweldsmisdrijf, slachtoffers van psychisch geweld, slachtoffers van ernstige vermogenscriminaliteit (fraude), slachtoffers van grove openbare geweldpleging die niet leidt tot ernstig letsel, minderjarige slachtoffers, slachtoffers in de geestelijke gezondheidszorg (voor zover die geen aangifte kunnen doen van een strafbaar feit), stiefkinderen en stiefouders. Wat betreft slachtoffers van zedenmisdrijven wordt als knellend ervaren dat het ontbreken van een aangifte ertoe kan leiden dat de aanvraag wordt afgewezen. Verder wordt de toerekening van een eigen aandeel van het primaire slachtoffer aan diens naasten en nabestaanden als bezwaarlijk ervaren door slachtofferorganisaties. Tot slot is er aandacht gevraagd voor niet afzonderlijk vergoede medische en therapiekosten.¹⁹²

Daarnaast wordt als schrijnend genoemd de situatie van Nederlanders die in het buitenland slachtoffer worden van een geweldsmisdrijf. Voor deze laatste categorie is ook in de Tweede Kamer aandacht gevraagd.¹⁹³ Ook de situatie van nabestaanden van in het buitenland vermoorde personen (het zou circa tien gevallen per jaar betreffen) wordt schrijnend genoemd.¹⁹⁴ Zij kunnen geen beroep doen op het Nederlandse Schadefonds. Vindt de moord binnen de EU plaats, dan geldt doorgaans wel een regeling, maar van uniformiteit is geen sprake.¹⁹⁵ Bij moord buiten de EU is het helemaal de vraag of en in welke mate er aanspraak op een uitkering is.

3.3.4 SLACHTOFFER EN STRAFPROCES

3.3.4.1 ERVARINGEN ALGEMEEN

In het voorgaande is beschreven hoe de positie van het slachtoffer in het strafproces is versterkt tot die van procesdeelnemer in het Wetboek van Strafvordering. In het verlengde van deze ontwikkeling zijn de mogelijkheden van het slachtoffer tot verhaal van zijn schade verder versterkt door inning door het CJIB, de wijziging van het ontvankelijkheidscriterium, de voorschotregeling en de uitbreiding daarvan naar andere strafbare feiten dan gewelds- of zedenmisdrijven. De ervaringen aangaande deze ontwikkelingen komen in deze paragraaf kort en in de volgende paragrafen uitgebreider aan de orde.

¹⁸⁶ De Ridder 2020, p. 24.

¹⁸⁷ Mulder 2009, p. 40-41.

¹⁸⁸ Mulder 2009, p. 40-41.

¹⁸⁹ Andringa e.a. 2017, p. 13 en p. 68.

¹⁹⁰ De Ridder 2020, p. 8.

¹⁹¹ De Ridder 2020, p. 21-23.

¹⁹² Zie in dit kader ook o.a. *Kamerstukken II*, 2018/19, 33 552, nr. 52, p. 7 en p. 25; *Kamerstukken II*, 2017/18, 33 552, nr. 42, p. 9 en <https://eenvandaag.avrotros.nl/item/traumatherapie-maakt-een-verschil-van-leven-en-dood-voor-nabestaanden-maar-wordt-niet-vergoed/>.

¹⁹³ *Kamerstukken II*, 2019/20, 33 552, nr. 62, p. 3, p. 11, p. 12 en p. 16.

¹⁹⁴ Zie in dit kader ook o.a. *Kamerstukken II*, 2020/21, 29 279, nr. 617, p. 5-6 en p. 40 en *Kamerstukken II*, 2019/20, 33 552, nr. 6, p. 35.

¹⁹⁵ https://beta.e-justice.europa.eu/491/EN/if_my_claim_is_to_be_considered_in_this_country?clang=en

De steeds sterkere positie van het slachtoffer in het strafproces is een belangrijke bron van gemengde gevoelens over de huidige strafprocedure. Dat hangt nauw samen met 1) de uitbreiding van het aantal slachtofferrechten in het strafproces en 2) het gegeven dat in het strafproces twee aspecten samenlopen: enerzijds het onderzoek naar de strafbaarheid van de dader waarbinnen het slachtoffer slechts procesdeelnemer is en anderzijds de behandeling van de vordering benadeelde partij waarbij het slachtoffer wél een volwaardige procespartij is. Zowel voor de vervolging als voor het vorderen van schadevergoeding als benadeelde partij is het slachtoffer echter afhankelijk van beslissingen van politie, OM en de strafrechter.¹⁹⁶ In onderzoek uit 2013 worden de negatieve ervaringen met deze ondergeschikte positie van het slachtoffer en de afhankelijkheid van het vervolgingsbeleid als belangrijke knelpunten genoemd.¹⁹⁷ Deze situatie levert verdere fricties op, waar in de volgende paragraaf nader op wordt ingegaan (§ 3.3.4.2).

Niettemin zijn professionele ondersteuners van slachtoffers (slachtofferadvocaten en SHN) die regelmatig gebruik maken van de geboden mogelijkheden, positief in hun oordeel over de nieuwe verworvenheden, onverminderd mogelijkheden tot verdere verbeteringen die zij zien. Er is in hun ogen geen reden voor herziening of fundamentele verandering; andere landen zouden aan de Nederlandse voorzieningen juist een voorbeeld kunnen nemen. Wel bestaat bij hen de indruk dat andere actoren in het strafproces – OM en rechter – vaak nog onvoldoende rekening houden met of een beeld hebben van de nieuwe positie van het slachtoffer. Zo zou er niet altijd goed en tijdig worden gecommuniceerd, bijvoorbeeld over de zittingsdatum, met als gevolg dat de eigen vordering soms in korte tijd moet worden voorbereid. Uit onderzoek van Elbers e.a. uit 2018 komen onder meer beperkingen bij het kennisnemen van het strafdossier (art. 51b lid 1 Sv) als knelpunt naar voren.¹⁹⁸ Het kost slachtoffers en hun (juridisch) gemachtigden veel moeite om kennis te kunnen nemen van het strafdossier (op basis van art. 51b Sv).¹⁹⁹ Hiernaast is door de slachtofferadvocatuur naar voren gebracht dat de financiële vergoeding niet in verhouding staat tot de verrichte werkzaamheden. De voornaamste klachten van professionele ondersteuners van slachtoffers zijn evenwel de onvoorspelbaarheid van de ontvankelijkverklaring van de vordering en de beslissing over smartengeld bij de vaststelling van de schadevergoeding. Hierop wordt nader ingegaan in § 3.3.4.3.

Door officieren van justitie, strafrechters en strafrechtadvocaten zijn daarentegen sterke bedenkingen geuit bij de nieuwe positie van het slachtoffer. De steeds verdergaande uitbreiding van het aantal rechten voor slachtoffers roept volgens hen de vraag op of er nog wel kan worden gesproken van het slachtoffer als procesdeelnemer. Wenselijk wordt geacht dat de positie van het slachtoffer in het strafproces beter wordt doordacht.²⁰⁰ Daarnaast zou er geen sprake zijn van *equality of arms* tussen een verdachte en een slachtoffer. De (toevoegings)vergoeding voor een advocaat van een verdachte is lager dan de vergoeding van een advocaat van een benadeelde partij en er is sprake van onevenwichtige specialisatievereisten.²⁰¹ Rechtsbijstand die aan de zijde van de verdachte wordt geboden door strafrechtelijk gespecialiseerde raadslieden, ontbeert de civielrechtelijke expertise die nodig is voor een adequaat verweer tegen de vordering van de benadeelde partij.

Officieren van justitie, rechters en strafrechtadvocaten wijzen verder op knelpunten die de voeging van schadevergoedingsvorderingen en de in dat verband genomen maatregelen (verruiming ontvankelijkheid, voorschotregeling) in het strafproces met zich meebrengen. Zo is gewezen op: het overstemmen van de publieke belangen die met het strafproces zijn gediend door de private schadevergoedingsvordering; op tijds- en capaciteitsbelasting; op uiteenlopend expertiseniveau bij officieren, rechters, advocaten van verdachten en rechtsbijstandsverleners van slachtoffers;²⁰² op een gebrek aan financiering voor de extra belasting als gevolg van de behandeling van de vordering van de benadeelde partij, en op structurele scheefgroei tussen rechten van slachtoffers en lasten en verweermogelijkheden voor verdachten, die door de samenloop van strafproces en civielrechtelijke schadevergoedingsvordering in een beklemd procespositie geraten.²⁰³

3.3.4.2 SCHADEVERHAAL VIA STRAFPROCES: PROCESSUELE KNELPUNTEN

In de literatuur, Kamerstukken en in door de commissie gevoerde gesprekken zijn een groot aantal specifieke knelpunten, fricties en beperkingen genoemd rond de positie van het slachtoffer in het strafproces en zijn mogelijkheid om de schade te verhalen op de dader. Deze knelpunten, fricties en beperkingen hangen nauw samen met de samenloop en vervlechting van civielrechtelijke elementen in een strafprocessuele omgeving. Het gaat dan om de 'volgende positie' van de civiele belangen van het slachtoffer. Behandeling van zijn vordering is afhankelijk van de inzet en het verloop van het strafproces en de duur daarvan. Slachtoffers moeten daarom soms lang wachten op schadevergoeding, bij het instellen van rechtsmiddelen soms zes jaar of langer. Er bestaat geen bevoorschotting zoals door een verzekeraar bij een buitengerechtelijke afdoening. Daarnaast is het slachtoffer

¹⁹⁶ Het slachtoffer heeft overigens wel de mogelijkheid om een artikel 12-procedure te starten als hij het niet eens is met de tenlastelegging, zie HR 25 juni 1996, ECLI:NL:HR:1996:ZD0502, NJ 1996/714, m.nt. T.M. Schalken.

¹⁹⁷ Van Dongen, Hebly & Lindenberg 2013, p. 30-31.

¹⁹⁸ Elbers e.a. 2018, p. 71.

¹⁹⁹ Korver e.a., *Boom Strafbld* 2020, p. 278-279.

²⁰⁰ Vgl. ook W.A.M. van Schendel die in zijn afscheidsinterview als oud-voorzitter van de strafkamer van de Hoge Raad (NTS 2020, nr 4, p. 218) voorzichtig opmerkt dat ook het nieuwe wetboek 'nog geen volkomen eenduidige nieuwe doordenking' geeft van de positie van het slachtoffer en de benadeelde partij.

²⁰¹ Een slachtofferadvocaat dient de door de Raad voor de Rechtsbijstand erkende basisopleiding letsel- en slachtofferzaken te volgen om voor een toevoeging in aanmerking te komen. Dergelijke eisen gelden niet ten aanzien van een advocaat die een verdachte bijstaat in zijn verweer tegen een civiele vordering in het strafproces.

²⁰² Volgens Kool e.a. 2016, p. 148 is het verweer van verdachten (of hun raadsman) op de vordering doorgaans marginaal.

²⁰³ Kool e.a. 2016; Candido, NJB 2012/824, p. 938-940; Felix & Schild, NJB 2019/686, p. 850-857.

ook voor wat betreft het instellen van rechtsmiddelen afhankelijk van het OM. Zelf kan het niet in hoger beroep gaan of in cassatie gaan tegen beslissingen op de vordering benadeelde partij en het is, als het gaat om de ingestelde cassatiemiddelen, afhankelijk van het OM of de verdachte.²⁰⁴ Indien er geen hoger beroep volgt, kan het slachtoffer slechts nog, op grond van art. 421 lid 4 Sv., zelf civielrechtelijk verder procederen. In hoger beroep kan de vordering benadeelde partij niet worden vermeerderd (bijvoorbeeld op grond van nieuwe informatie over toekomstige medische gevolgen).

De 'volgende' positie van het slachtoffer in het strafproces is ook van belang voor het geval het OM de zaak zelf afdoet met een strafbeschikking. Het OM kan zelfstandig een schadevergoedingsmaatregel aan een verdachte opleggen. Bij het opleggen van een schadevergoedingsmaatregel van € 2.000 of meer dient de verdachte, bijgestaan door een advocaat, vooraf gehoord te worden (art. 257c lid 2 Sv). Wanneer een OM-hoorzitting wordt gehouden, kunnen slachtoffers of hun belangenbehartigers daar niet bij aanwezig zijn en kan de vordering dus worden betwist zonder dat dit kan worden weerlegd.

De inkapseling van de civiele vordering in de strafrechtelijke procedure stelt ook andere beperkingen aan de positie van het slachtoffer. Op het slachtoffer rust de bewijslast ten aanzien van de omvang van de schade. Voor de onderbouwing van bijvoorbeeld letsel- en overlijdensschade zijn vaak meerdere deskundigen nodig, zoals een medisch adviseur, specialisten om de cognitieve klachten en beperkingen bij hersenletsel te beschrijven, een arbeidsdeskundige, verzekeringsgeneeskundige, een rekenkundige, enz. De strafzitting laat maar zeer beperkt tijd en ruimte voor het horen van dit soort deskundigen en de behoefte daaraan zal daarom gemakkelijk kunnen leiden tot niet-ontvankelijkheid van de vordering.²⁰⁵ Voorts moet het slachtoffer de kosten van inschakeling van deskundigen voorfinancieren, hetgeen in veel gevallen niet blijkt te lukken. Bovendien is er ten tijde van het strafproces vaak nog geen sprake van een medische eindsituatie.²⁰⁶ De in het kader van het strafproces toegewezen vordering dekt om die reden vaak maar slechts in beperkte mate de daadwerkelijk geleden schade. Ook reiskosten voor het bijwonen van de zitting worden niet gedekt.

Bijzondere complicaties kunnen zich voordoen bij strafbare feiten die een zeer groot aantal slachtoffers kennen, zoals oplichting met een groot aantal gedupeerden. In de Kamerbehandeling is daarvoor recentelijk aandacht gevraagd.²⁰⁷

Terwijl het slachtoffer als benadeelde partij zich in zijn civielrechtelijke vordering beperkt ziet door de strafproceessuele omgeving, ziet de verdachte zich vanwege zijn strafprocespositie beperkt in zijn verdediging tegen de civielrechtelijke claim.²⁰⁸ In de gesprekken is door rechters en strafrechtadvocaten aandacht gevraagd voor het ontbreken van procesvoorschriften en voor de procespositie van de verdachte. De huidige wijze en het moment van indienen van de vordering benadeelde partij (art. 51g Sv) leveren voor de verdediging een probleem op; er wordt geen recht gedaan aan het beginsel van hoor en wederhoor (vgl. art. 19 Rv) omdat een vordering enkel hoeft te worden medegedeeld aan een verdachte. Een vordering benadeelde partij kan bovendien tot het moment van requisitoir ter zitting worden ingediend, wat een probleem schept voor een goede voorbereiding en inhoudelijke behandeling daarvan. Daarnaast zou de procespositie van een verdachte in een strafzaak haaks kunnen staan op die in de voegingsprocedure, omdat een verdachte in de strafzaak het recht heeft om te zwijgen op grond van het '*nemo tenetur*'-beginsel, maar een vordering benadeelde partij dient te worden betwist op basis van het burgerlijk recht. Ook al zal dit vaak kunnen worden ondervangen met primaire en subsidiaire verweren, toch kan dit soms moeilijkheden opleveren.

In het algemeen bestaat het gevoel dat de procespositie van de verdachte als verwerende partij in de voegingsprocedure met aanzienlijk minder waarborgen is omkleed dan zijn positie als verweerder in een schadevergoedingsprocedure bij de burgerlijke rechter.

3.3.4.3 SCHADEVERHAAL VIA STRAFPROCES: RECHTERLIJKE BESLUITVORMING

Een deel van de onvrede over de positie van het slachtoffer in het strafproces richt zich op de rechterlijke beslissing inzake de ontvankelijkheid van de vordering en daarnaast op de ervaren willekeur in de rechterlijke beslissingen over bijvoorbeeld de hoogte van het smartengeld. Zoals in het voorgaande werd beschreven is de mogelijkheid tot voeging van de vordering benadeelde partij in het strafproces in de loop der jaren steeds verder verruimd, van een vast maximum naar een vordering van eenvoudige aard tot uiteindelijk naar het rechterlijk oordeel over de vraag of de behandeling daarvan het strafproces niet onevenredig belast (art. 361 lid 3 Sv). Dit heeft tot gevolg dat de behandeling in hoge mate afhankelijk is van het oordeel van de rechter in de individuele zaak – met alle kans op uiteenlopende oordelen – waarbij complexere of omvangrijke vorderingen sneller niet-ontvankelijk zullen worden

²⁰⁴ HR 25 maart 2003, ECLI:NL:HR:2003:AF4207, NJ 2003/329.

²⁰⁵ Candido, *Trema* 2011, p. 354-359; Claassens, *TLP* 2017/83 en Kamerbrief minister Dekker van 24 april 2020 over het onderwerp 'maatregelen ter bescherming privacy slachtoffers', p. 4.

²⁰⁶ Schade van minderjarigen pleegt, ook bij reguliere onrechtmatige daden als verkeersongevallen en medische fouten, om die reden niet voor het 18e jaar te worden afgewikkeld.

²⁰⁷ *Kamerstukken II*, 2019/20, 33 552, nr. 62, p. 4; *Kamerstukken II*, 2019/20, 33 552, nr. 57; *Kamerstukken II*, 2018/19, 33 552, nr. 52, p. 3 en p. 23.

²⁰⁸ Candido, *NJB* 2012/824, p. 938-940 en Felix & Schild, *NJB* 2019/686, p. 850-857.

verklaard.²⁰⁹ Dat zou weer tot gevolg hebben dat de vordering benadeelde partij in ernstiger zaken bescheiden wordt gehouden om te voorkomen dat de vordering vanwege onevenredige belasting niet-ontvankelijk wordt verklaard, waardoor ook niet langer van de voorschotregeling kan worden geprofiteerd.²¹⁰

Bij herhaling is er in de literatuur op gewezen dat de ontvankelijkheidsbeslissingen van strafrechters, hoewel het slachtoffer groot belang heeft bij behandeling van zijn vordering in het strafproces, slechts marginaal worden gemotiveerd.²¹¹ Motivering geschiedt veelal door een standaardmotivering, zij het dat beslissingen ter zitting doorgaans meer worden toegelicht.²¹² Analyses van rechtspraak in deze literatuur bieden amper inzicht in de rechterlijke motieven voor (gedeeltelijke) niet-ontvankelijkverklaring.

Meerdere geïnterviewden stelden dat rechters (nog steeds) te snel concluderen tot onevenredige belasting, hoewel de Hoge Raad met zijn overzichtsarrest van 28 mei 2019 juist heeft getracht te voorkomen dat de strafrechter vaker dan nodig een benadeelde partij niet-ontvankelijk verklaart vanwege de onevenredige belasting daarvan van het strafgeding.²¹³ In gesprekken met betrokkenen is opgemerkt dat met name bij schadeposten als derving van levensonderhoud (art. 6:108 BW), verlies van arbeidsvermogen en (de vermogensschade bij) shockschade terughoudendheid bestaat om deze vorderingen te beoordelen in het strafproces.²¹⁴ Betrokkenen zien per gerecht en zelfs per individuele rechter verschillen in de toepassing van het begrip onevenredige belasting. Overigens wordt door geïnterviewden vanuit de strafrechtadvocatuur juist opgemerkt dat de strafrechter te weinig gebruik maakt van de mogelijkheid om de vordering niet-ontvankelijk te verklaren vanwege de onevenredige belasting van het strafgeding.

Bij wel ontvankelijke vorderingen bestaat in het bijzonder kritiek op de als gebrekkig ervaren motivering van de hoogte van het toegekende smartengeld en op de verschillen in de hoogte van het toegekende smartengeld door verschillende gerechten bij vergelijkbare misdrijven.²¹⁵ Volgens geïnterviewden zou er geen of onvoldoende eenheid, normering of standaardisering bestaan. Daarbij zouden Nederlandse rechters nog steeds voorzichtig zijn bij de vaststelling van de hoogte van het smartengeld, zeker ook in vergelijking met sommige omliggende landen. Hoewel de hoogste bedragen voor smartengeld in de afgelopen jaren omhoog zijn gegaan, zou de hoogte in het algemeen nauwelijks zijn gestegen.

Gebrek aan motivering van deze onderdelen van rechterlijke uitspraken leidt ertoe dat deze heel moeilijk zijn uit te leggen aan slachtoffers, waardoor zij het gevoel kunnen krijgen dat zij 'er niet echt toe doen' en hun schadevergoedingsaanspraken niet serieus worden genomen, hetgeen kan leiden tot secundaire victimisatie.²¹⁶

3.3.4.4 EXECUTIE SCHADEVERGOEDINGSMAATREGEL EN VOORSCHOTREGELING

Om zijn schade te kunnen verhalen behoeft het slachtoffer een aanspreekbare dader die ook verhaal biedt. Behoudens gevallen waarin slachtoffer en dader, dan wel hun verzekeraars, door middel van een minnelijke schikking tot overeenstemming komen over de hoogte van de schade en vervolgens de betaling daarvan, zal het slachtoffer de dader in rechte moeten aanspreken. Daarbij heeft het de keuze tussen een procedure voor de burgerlijke rechter en een procedure voor de strafrechter. In het voorgaande is uiteengezet dat praktisch geen gebruik wordt gemaakt van de weg via de burgerlijke rechter vanwege de angst voor confrontatie, de complexiteit en kosten daarvan, alsmede het risico dat na alle kosten en moeite blijkt dat de dader geen of nauwelijks verhaal biedt. Daarom is het strafproces de 'normale' aanloop naar verhaal van de schade geworden. Behalve bezwaren heeft die weg voor het slachtoffer ook een belangrijk voordeel, te weten dat bij veroordeling door de rechter tot schadevergoeding de inning van het schadebedrag verder overgelaten kan worden aan het CJIB en de staat tot een bepaald bedrag – en bij sommige strafbare feiten ongelimiteerd – garant staat voor het bedrag via de voorschotregeling.

De garantstelling van de staat heeft tot gevolg dat de lasten van de schadevergoeding bij strafbare feiten verschuiven naar de publieke middelen, wanneer deze oninbaar blijken bij de dader. Eerder is beschreven dat dit laatste tot dusver ten aanzien van de lagere bedragen slechts in beperkte mate het geval is (§ 2.4.7). Ten aanzien van de garantstelling neemt het door de staat gegarandeerde bedrag weliswaar toe, maar het financiële risico is tot dusverre in het algemeen beperkt gebleven. In de literatuur wordt gewezen op de financiële risico's van met name hoge schadevergoedingsmaatregelen voor de staat.²¹⁷ Het karakter van de voorschotregeling brengt met zich mee dat de uitkeringslast afhankelijk is van rechterlijke oordelen in individuele gevallen, die in ernstiger

²⁰⁹ Vgl. Lindenberg, *NJB* 2014/1959 en Schijns, *TPWS* 2015/8, p. 33-40.

²¹⁰ Kool e.a. 2016, p. 153.

²¹¹ Ten Brinke, Habets & Noordam, *Trema* 2014, p. 87; Engelhard, Hebly & Van der Zalm, *TvP* 2015, p. 91; Kool e.a. 2016, p. 257; Van Wingerden, Moerings & Van Wilsem 2017, p. 161 en Korver e.a., *Boom Strafbblad* 2020, p. 284.

²¹² Drost e.a. 2014, p. 33.

²¹³ HR 28 mei 2019, ECLI:NL:HR:2019:793, *NJ* 2019/379, m.nt. W.H. Vellinga (Overzichtsarrest vordering benadeelde partij), r.o. 2.1.

²¹⁴ Overigens valt hierbij op te merken dat volgens de geïnterviewden deze schadeposten wel eerder inhoudelijk worden beoordeeld in strafzaken met veel media-aandacht.

²¹⁵ Zie 'Verschillen bij smartengeld', *NJB* 2019/1653. Zie over verschillen in oordelen over het aannemen van een persoonsaantasting Van Can, *NJB* 2020/1386. Ook in de Tweede Kamer is hier meermalen aandacht voor gevraagd, zie o.a. de vragen van Kamerlid Van Toorenburg tijdens het vragen uur van 15 oktober 2019, *Handelingen II* 2019/20, 13, item 4 en het algemeen overleg slachtofferbeleid van 27 november 2019, *Kamerstukken II* 2019/20, 33552, 62, p. 12.

²¹⁶ Schijns, *TPWS* 2015/8, p. 35.

²¹⁷ Zie o.a. Janssen, *NJB* 2020/2168 en Hebly & Lindenberg, *TvP* 2020/1, p. 20-24.

zaken tot toewijzing van soms zeer hoge schadebedragen kunnen leiden, ten aanzien waarvan de verhaalsmogelijkheden bij de dader beperkt kunnen zijn.²¹⁸ Overigens komt de voorschotregeling alleen ten goede aan het slachtoffer als benadeelde partij voorzover zijn vordering daadwerkelijk is toegewezen door de rechter. Voorts verdient opmerking dat veel hoge schades in de praktijk niet onder de voorschotregeling vallen, omdat vorderingen die daarop betrekking hebben eerder (deels) niet-ontvankelijk worden verklaard.

De limitering van het gegarandeerde bedrag in zaken anders dan gewelds- of zedenmisdrijven²¹⁹ heeft tot gevolg dat slachtoffers van delicten als brandstichting²²⁰, opzettelijke vrijheidsberoving, belaging en dood door schuld niet in aanmerking komen voor de garantstelling dan tot een bedrag van € 5.000. Ten aanzien van de uitvoering van de voorschotregeling komt het CJIB geen beleidsvrijheid toe en er bestaat ook geen hardheidsclausule. De vraag is opgeworpen of de categorie van geweldsmisdrijven waarvoor de ongemaximeerde voorschotregeling geldt wel per AMvB (algemene maatregel van bestuur) mag worden beperkt. De huidige formulering van de ongemaximeerde voorschotregeling in art. 6:4:8, derde lid, tweede volzin, Sv laat woordelijk namelijk geen ruimte om de categorie gewelds- en zedendelicten bij AMvB nader te beperken. Toch wordt het begrip 'geweldsmisdrijf' in het Besluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (art. 4:14) wel beperkt tot bepaalde geweldsmisdrijven, waardoor bijvoorbeeld bij een geweldsdelict als brandstichting niet de ongemaximeerde voorschotregeling geldt.

Daarnaast is door SHN aandacht gevraagd voor nabestaanden van dood door schulddelicten, waarbij het maximum van de voorschotregeling is beperkt tot € 5.000.²²¹

Wat de toepassing betreft, wordt de termijn van acht maanden dat het slachtoffer moet wachten op het voorschot als onnodig lang ervaren. Ook wordt het als een probleem gezien dat proceskosten niet op dezelfde wijze verhaalbaar zijn, omdat de schadevergoedingsmaatregel en dus de voorschotregeling niet voor proceskosten gelden.

De voorschotregeling is ingesteld met het oog op de belangen van het slachtoffer om (een deel) van de schade snel vergoed te krijgen. Een langdurige inning en incasso van de schadevergoedingsmaatregel is niet alleen nadelig voor het slachtoffer dat lang op zijn vergoeding moet wachten, maar ook vanuit de dader bezien. Een snelle en volledige inning van de schadevergoedingsmaatregel heeft als keerzijde dat de dader in financiële problemen kan komen.²²² Indien sprake is van schuldenproblematiek, maakt langdurige inning van een schadevergoedingsmaatregel het lastiger om uit de schulden te komen en schoon schip te maken. Het CJIB heeft onder andere daarom beleidsruimte om een betalingsregeling af te spreken en maakt daar in de praktijk ook vaak gebruik van. Daarnaast kan het CJIB tijdelijk stoppen met de inning, bijvoorbeeld gedurende een schuldhelpverleningstraject. Na een minnelijke schuldenregeling of een een traject in het kader van de Wettelijke schuldsanering natuurlijke personen wordt de inning echter weer hervat, met daarbij weer de mogelijkheid van een betalingsregeling. Positieve ontwikkeling in dit kader is de in 2020 geïntroduceerde mogelijkheid voor het CJIB om ook medewerking te verlenen aan schuldhelpverleningstrajecten als er sprake is van een schadevergoedingsmaatregel. In 2020 is ook de vervangende hechtenis waarmee de inning van de schadevergoedingsmaatregel kracht kon worden bijgezet, vervangen door de mogelijkheid van gijzeling in geval van betalingsonwil. Wel wordt nog als bezwaarlijk ervaren dat de veroordeelde die niet voldoet aan zijn betalingsverplichting zonder nadere rechterlijke tussenkomst kan worden gegijzeld. Het CJIB moet daartoe aan het OM toestemming vragen, maar een nadere rechterlijke toets zoals bij sancties als ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel is voorzien is niet vereist.²²³

3.3.5 WENSEN EN VOORSTELLEN

3.3.5.1 INLEIDING

Bij de oriëntatie op de werking van het bestaande bestel en de knelpunten die zich voordoen heeft de commissie vastgesteld dat er diverse wensen leven ten aanzien van de compensatie van schade door een strafbaar feit. Zo zijn er bijvoorbeeld voorstellen gedaan voor een ingrijpende herziening van het huidige compensatiesysteem. Daarnaast zijn er ook voorstellen gedaan tot verdere uitbreiding van de bestaande (overheids)voorzieningen (Schadefonds en voorschotregeling) en tenslotte zijn er voorstellen gedaan om de mogelijkheden om de schade via het strafproces te verhalen verder te verruimen en te verbeteren. Voor de volledigheid van het beeld worden deze wensen hier genoteerd. Sommige worden in latere hoofdstukken besproken waar mogelijke verbeteringen en vernieuwingen worden overwogen of voorgesteld.

²¹⁸ Zie Tabel 2.2 en Tabel 2.3. Een voorbeeld is Hof Amsterdam 16 november 2020, ECLI:NL:GHAMS:2020:3077. Door het gerechtshof werd een door de voorschotregeling gedekte vordering van € 2.800.000 toegewezen aan twee slachtoffers van een steekpartij door een vermoedelijke insolvente dader.

²¹⁹ Het gaat hierbij om een bij AMvB gemaakte selectie van de strafbare feiten, namelijk de strafbare feiten als omschreven in de artikelen 141, 239 tot en met 253, 273f, 287 tot en met 291, 300 tot en met 303, 312 en 317 Wetboek van Strafrecht.

²²⁰ Zie ook Korver e.a., *Boom Strafbblad* 2020, p. 282.

²²¹ Zie het advies van Slachtofferhulp Nederland over de Wet 'uitbreiding slachtofferrechten', <https://www.slachtofferhulp.nl/nieuws/2018/slachtofferhulp-nederland-geeft-minister-advies-uitbreiding-slachtofferrechten/>

²²² Lindeman, *Ars Aequi* 2021, p. 137.

²²³ Lindeman, *Ars Aequi* 2021, p. 136-141.

3.3.5.2 ALTERNATIEVEN VOOR BESTAANDE OPLOSSINGEN

Compensatie van slachtoffers voor de schade van strafbare feiten is bij alle verandering en verbetering van de afgelopen jaren steeds de publieke sector ingetrokken en daarbij staat het schadeverhaal op de dader via het strafproces centraal. Daar is in de afgelopen decennia veel aandacht in geïnvesteerd. Maar gebleken is dat er in drie denkrichtingen ideeën bestaan voor de compensatie van schade na een strafbaar feit via een andere weg dan het strafproces, te weten: een voorziening via het civiel proces, een particuliere verzekeringsoplossing of een loskoppeling van schade en dader.

VOORZIENING VIA CIVIEL PROCES

Schrama en Geurts noemen in hun onderzoek het voorstel om het schadeverhaal voor slachtoffers via het civiele proces te vereenvoudigen. Daartoe zou gedacht kunnen worden aan: vrijstelling van griffierechten en vergoeding van rechtsbijstand voor slachtoffers.²²⁴ Voorts zouden natuurlijke personen die slachtoffer zijn van een strafbaar feit ook bij een civielrechtelijk vonnis het schadeverhaal in handen van de overheid moeten kunnen leggen. Door Schijns wordt als oplossing genoemd het doorverwijzen naar de civiele rechter via een klapluik, met toepassing van de schadevergoedingsmaatregel en de daaraan gekoppelde voorschotregeling.²²⁵ Janssen stelt voor om ingewikkelde vorderingen door te geleiden naar een speciale civiele rechter, waarbij ook een garantstelling door de staat geldt.²²⁶ Ook in de interviews zijn voorstellen gedaan omtrent het creëren van een voorziening via het civiel proces voor slachtoffers van een strafbaar feit. Zo is er een aparte schadestaatprocedure voorgesteld.

INVOEREN PARTICULIERE VERZEKERINGSOPLOSSING

Schijns bepleit een schadeafwikkeling via het private verzekeringsrecht.²²⁷ Daartoe zou een bredere invoering van *first party*-verzekeringen voor eventuele schade van strafbare feiten bevorderd moeten worden. Als de verzekerde daadwerkelijk slachtoffer wordt en schade heeft opgelopen, kan hij zich melden bij zijn eigen verzekeraar, die de schade zal vergoeden waarbij het niet noodzakelijk is dat een dader bekend is. Een andere mogelijkheid zou zijn een verbod invoeren op de opzetclausule in de algemene particuliere aansprakelijkheidsverzekering van de dader (verweermiddelenverbod). Het verbieden van de opzetclausule biedt wel alleen soelaas indien een dader bekend is.

Schrama en Geurts noemen deze verzekeringsoplossing in hun onderzoek als mogelijkheid om de kosten van een procedure te verminderen (de verzekeraar draagt een belangrijk deel van de kosten als aansprakelijkheid komt vast te staan), het verhaalsrisico uit te sluiten (de verzekeraar is solvent) en de emotionele belasting te verminderen (bij *first party*-verzekering geen procedure tegen de dader, maar tegen de eigen verzekeraar).²²⁸

LOSKOPPELING SCHADE EN DADER

In de literatuur wordt de vraag opgeworpen of het niet doelmatiger is om de koppeling tussen individuele dader en individueel slachtoffer los te laten.²²⁹ Gesteld zou kunnen worden dat overheidsinspanningen ten behoeve van individuele slachtoffers naar aard en omvang niet afhankelijk dienen te zijn van de verhaalsmogelijkheid op de individuele veroorzaker. Dat zou kunnen inhouden dat de systematiek van het Schadefonds op veel grotere categorieën slachtoffers wordt toegepast, of zelfs op alle slachtoffers van een strafbaar feit. Daaraan zou dan een algemene heffing onder daders kunnen worden verbonden, de zogenoemde dadertaks. Het beginsel dat de schade wordt betaald door de dader, zou een verplichting kunnen rechtvaardigen voor daders waarbij geen schadevergoedingsmaatregel wordt opgelegd, om via betaling van een bedrag bij te dragen aan de kosten van voorzieningen voor alle slachtoffers van een strafbaar feit. Een vergelijkbare figuur werd door de rechter opgelegd aan de daders na de vernielingen in Haren. In het kader van een dadertaks is door geïnterviewden wel aandacht gevraagd voor het draagkrachtbeginsel.

3.3.5.3 UITBREIDING VOORZIENINGEN

Andere voorstellen hebben betrekking op het uitbreiden van bestaande voorzieningen tot nieuwe groepen. Daarbij gaat het in het bijzonder om de voorschotregeling en het Schadefonds. Ook hier zouden daders moeten bijdragen aan de financiering.

VOORSCHOTREGELING

De ongelimiteerde voorschotregeling zou moeten worden uitgebreid tot ook andere slachtoffers. Aandacht is gevraagd voor bepaalde ernstige geweldsmisdrijven waarvoor de ongemaximeerde voorschotregeling niet geldt en slachtoffers die in grote financiële problemen raken door een strafbaar feit. In de interviews is bepleit om de ongemaximeerde voorschotregeling uit te breiden met de artikelen 157, 158, 282, 282a, 285b, 307 en 318 Wetboek van Strafrecht en artikel 6 Wegenverkeerswet. Daarnaast wordt voorgesteld het voorschot meteen te verstrekken na overdracht van de zaak door het OM aan het CJIB en de acht maanden wachttermijn te laten vervallen.

²²⁴ Schrama & Geurts 2012, p. 128.

²²⁵ Vgl. Schijns, *NJB* 2019/2109.

²²⁶ Janssen, *NJB* 2020/ 2168.

²²⁷ Zie voor een uitvoerige beschrijving Schijns 2017.

²²⁸ Schrama & Geurts 2012, p. 130.

²²⁹ Hebly & Lindenberg, *TvP* 2020/1, p. 20-24.

Voorts is geopperd dat gekeken zou moeten worden of de bedragen die de overheid in het kader van de voorschotregeling voorschiet als een dader strafrechtelijk wordt veroordeeld gelijk getrokken kunnen worden met de bedragen van het Schadefonds.

SCHADEFONDS

Met betrekking tot het Schadefonds wordt gedacht aan uitbreiding in verschillende richtingen: verruiming van het toepassingsgebied, de maximumhoogte van tegemoetkomingen, de kring van gerechtigden en specifieke vergoeding van kosten.

Wat het toepassingsgebied betreft wordt aanpassing van het huidige geweldscriterium bepleit: een regeling voor slachtoffers van openlijk geweld en een tegemoetkoming voor slachtoffers van een geweldsmisdrijf in het buitenland. Wat de hoogte van tegemoetkomingen betreft, wordt gedacht aan verhoging van het gestelde maximum (dit zou al sinds jaren niet meer zijn aangepast). Wat de kring van gerechtigden betreft wordt harmonisatie bepleit van de kring van gerechtigden in de Wet schadefonds geweldsmisdrijven en de kring van gerechtigden in het civiel recht bij vergoeding van affectieschade. Tenslotte worden enkele specifieke kostenvergoedingen bepleit, zoals een voorziening voor kosten van nabestaanden bij overlijden van een slachtoffer in het buitenland (overbrengen van het lichaam, kosten om de plaats delict te bezoeken). Ook wordt genoemd de wenselijkheid van een specifieke kostenvergoeding voor schoonmaakkosten van een plaats delict en de kosten voor het (her)begraven of cremieren van lichaamsdelen.

3.3.5.4 SCHADEVERHAAL VIA HET STRAFPROCES

Tenslotte zijn er voorstellen gedaan om de mogelijkheden tot schadeverhalen via het strafproces te verbeteren. De genoemde suggesties hebben betrekking op reguleren van de instroom, beoordeling van de vordering benadeelde partij en bevordering van de kwaliteit en capaciteit.

REGULEREN INSTROOM

Een uiterlijk indieningsmoment van de vordering benadeelde partij kan de behandeling van de strafzaak minder belasten. Op basis van de huidige wetgeving kan een vordering benadeelde partij worden ingediend tot aan het requisitoir. Vanuit verschillende partijen is voorgesteld om een uiterste indieningstermijn (bijvoorbeeld twee weken voor de inhoudelijke zitting) voor de vordering benadeelde partij in te stellen. Daarnaast is gepleit voor het invoeren van een maximumbedrag voor de hoogte van de vordering benadeelde partij. Tot slot is gepleit voor (breder toepassing van) mediation of schikking ten aanzien van de vordering benadeelde partij.

BEOORDELING VAN DE VORDERING BENADEELDE PARTIJ

Schadebedragen zouden op onderdelen genormeerd en gestandaardiseerd kunnen worden en eventueel zouden (per delict) forfaitaire bedragen kunnen worden geïntroduceerd (in ieder geval voor immateriële schade), eventueel met mogelijkheid van afwijking bij uitzonderlijk letsel. Het gebruik van forfaitaire bedragen zou de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid kunnen bevorderen. De huidige letselcategorieën van het Schadefonds zouden als leidraad of inspiratiebron kunnen dienen. Als variant op normering is gepleit voor het invoeren van een strafrechtelijk schadebegrip.²³⁰

BEVORDERING VAN DE KWALITEIT EN CAPACITEIT

Om een vollediger behandeling van de vordering benadeelde partij mogelijk te maken zonder dat dit leidt tot extra belasting van de strafzitting, is voorgesteld om de tijd vóór de terechtzitting beter te benutten door een schriftelijke uitwisseling van standpunten tussen (de procesvertegenwoordigers van) de benadeelde partij en de verdachte. De bestaande voegingsprocedure zou hiertoe kunnen worden aangepast. Nadat de vordering benadeelde partij door het OM is ontvangen, wordt hiervan een kopie aan de verdachte gestuurd (art. 51g lid 2 Sv). Deze bepaling zou kunnen worden aangevuld in die zin dat de verdachte een bepaalde termijn krijgt om schriftelijk te reageren op de vordering. Hiernaast is een verplichte motivering van beslissingen ten aanzien van de vordering tot schadevergoeding voorgesteld. De strafrechter dient te motiveren waarom de beoordeling van schadeposten in het kader van de vordering een onevenredige belasting is van het strafproces.

Voorts is een verplichte procesvertegenwoordiging voorgesteld bij vorderingen boven € 25.000. Deze eis geldt immers ook in civiele zaken en zou in het strafproces zowel dienen te gelden voor de benadeelde partij als de verdachte. De kwaliteit van het debat tussen partijen over de schade en, in het verlengde daarvan, van de beslissingen door de strafrechter worden hierdoor bevorderd. Verder is voorgesteld om de kwaliteit van de verdediging te verbeteren door de verdachte de mogelijkheid te geven een gespecialiseerde civielrechtelijke advocaat in te schakelen die hem bijstaat ten aanzien van de vordering benadeelde partij.

Tot slot is ook gepleit voor meer financiële middelen voor de Rechtspraak en het OM en een gelijkgetrokken financiering van de rechtsbijstand voor de benadeelde partij en de verdachte.

²³⁰ Groenhuijsen, *Ars Aequi* 2019, p. 912; Groenhuijsen 2018, *DD* 2018/14, p. 176-177.

3.4 TUSSENCONCLUSIE: BOUWSTENEN VAN HET BETOOG

In de voorgaande paragrafen is de ervaring met het bestaande bestel in kaart gebracht van slachtoffers van een strafbaar feit en van professionele gebruikers. Dat levert een divers beeld op. Hier worden kort de belangrijkste elementen genoemd die de achtergrond vormen voor het vervolg van het betoog.

Het begrip slachtoffer van een strafbaar feit dekt een zeer omvangrijk aantal verschillende situaties; een standaard slachtoffer is er niet. De victimologische literatuur geeft ook ten aanzien van de schadevergoeding aan dat slachtoffers uiteenlopende behoeften hebben. Uit onderzoek blijkt dat de meeste slachtoffers niet de hoogste prioriteit geven aan vergoeding van de schade.²³¹ Zo blijkt dat compensatie voor slachtoffers andere functies heeft dan alleen vergoeding van geleden schade; zij heeft symbolische betekenis als erkenning en als bevrediging van de behoeften van slachtoffers en de maatschappij aan vergelding en waardeherstel. Daarbij gaat het slachtoffers niet alleen om de *uitkomst*; zij hebben ook verwachtingen met betrekking tot de wijze waarop dit geschiedt, die betrekking hebben op de verschaft informatie, de gevolgde procedure en de wijze van bejegening. Wordt daar onvoldoende rekening mee gehouden, dan kan dat leiden tot secundaire victimisatie.

De commissie heeft zich aan de hand van empirische studies, opiniërende literatuur en gesprekken met vertegenwoordigers van organisaties die betrokken zijn bij het slachtofferbeleid en de uitvoering, een beeld verworven van hoe het bestaande bestel door professionele gebruikers wordt ervaren. Dat beeld is niet eenduidig: waar de meesten vooral bepaalde knelpunten adresseren, staan sommigen een principale stelselwijziging voor. De verscheidenheid aan meningen en kritiekpunten maakt een afgewogen beschrijving van hoe het bestaande stelsel wordt ervaren niet mogelijk, maar biedt wel een overzicht van ervaren knelpunten, inconsistenties en kritiekpunten.

Wat het Schadefonds betreft, laat onderzoek zien dat de organisatie over het algemeen doelmatig functioneert. Slachtoffers zijn tevreden over de bejegening en de tegemoetkoming die, ook al dekt zij niet de volledige schade, wordt ervaren als een vorm van erkenning.²³² Als knelpunten worden genoemd de beperkte hoogte van tegemoetkomingen bij ernstige letsel- en overlijdensschade, het huidige toepassingsbereik, de kring van gerechtigden en het gemis aan bepaalde vergoedingen voor specifieke medische en therapiekosten.

Als het gaat om het verhalen van schade op de dader, zijn slachtoffers praktisch aangewezen op het strafproces. De civiele procedure wordt als weinig bruikbaar ervaren vanwege de hoge kosten, de lange duur, de bewijsvoering, de emotionele belasting en het verhaalrisico. Maar ook de gang via het strafproces roept gemengde gevoelens op. Die hangen samen met het toegenomen beslag van slachtofferrechten in het strafproces en fricties bij de samenloop van het onderzoek naar de strafbaarheid en de behandeling van de vordering benadeelde partij.

Aan de zijde van slachtoffers en hun ondersteuning zijn meningen overwegend positief, zij het dat beperkingen aan de bewijsvoering, gebrek aan voorspelbaarheid, motivering en eenheid in de besluitvorming over ontvankelijkheid van de schadevordering en over smartengeld als knelpunten worden genoemd. Andere actoren (officiëren van justitie, strafrechters en strafrechtadvocaten) spreken daarentegen zorg uit over de belasting van het strafproces, gebrek aan *equality of arms* tussen verdachte en slachtoffer en de complexiteit van de civielrechtelijke elementen in het strafproces. Aan beide zijden speelt de voorschotregeling daarbij een rol: het belang van het slachtoffer bij ontvankelijkheid van de vordering wordt groter, maar daarmee neemt ook de druk op het strafproces toe.

Wat de voorschotregeling betreft, roept limitering van het gegarandeerd voorschot bij bepaalde andere strafbare feiten dan gewelds- of zedenmisdrijven kritische vragen op. Anderen wijzen op de financiële risico's voor de staat van met name hoge schadevergoedingsmaatregelen, of vrezen dat veel hoge schades juist niet onder de voorschotregeling vallen omdat vorderingen die daarop betrekking hebben eerder (deels) niet-ontvankelijk worden verklaard. Verder wordt de termijn van acht maanden voordat het CJIB tot uitbetaling van het voorschot overgaat als nodeloos lang gezien. Maar ook werd gewezen op het effect van een langdurig incassotraject van de schadevergoedingsmaatregel op een eventuele schuldenproblematiek bij de dader.

Voorstellen voor verbetering van het stelsel van compensatie bij een strafbaar feit zijn overigens al even divers als de meningen over het huidige stelsel. Zij variëren van een ingrijpende herziening van het huidige compensatiesysteem – door versterking van de positie van slachtoffers in het civiele proces, door verzekeringsoпlossingen en door loskoppeling van schade en dader – tot verdere uitbreiding van de bestaande voorzieningen (Schadefonds en voorschotregeling) en verbetering van het schadeverhaal via het strafproces. Noch de kritiek op het bestaande bestel noch de gesuggereerde oplossingen bieden een eenduidig aanknopingspunt voor de ontwikkeling van een afgewogen, consistent en betaalbaar stelsel van compensatie van slachtoffers van een strafbaar feit.

²³¹ Er is wel sprake van samenhang met de omvang van de schade, de mate dat deze gedekt is en de draagkracht van het slachtoffer.

²³² Overigens is een aantal slachtoffers juist (zeer) ontevreden over de hoogte van de tegemoetkoming.

4

**Nadere verkenning
van vraagstelling
en problematiek**

4.1 GEVRAAGD: EEN AFGEWOGEN, CONSISTENT EN BETAALBAAR STELSEL

In hoofdstuk 2 zijn normen, regels en voorzieningen beschreven in het kader waarvan een slachtoffer van een strafbaar feit verschillende vormen van compensatie kan krijgen voor schade die hij daardoor heeft opgelopen. Naast het algemeen regime van sociale voorzieningen, publieke bijstand en particuliere verzekeringen gaat het daarbij met name om een tegemoetkoming voor slachtoffers van een opzettelijk gepleegd geweldsmisdrijf die ernstig letsel hebben opgelopen (Schadefonds), om algemene en juridische ondersteuning van het slachtoffer (SHN of gesubsidieerde rechtsbijstand) en faciliteiten voor slachtoffers bij het aanspreken van de verdachte en het verhalen van de schade op de veroordeelde dader (slachtoffer als deelnemer strafproces, inning CJIB ten behoeve van het slachtoffer en voorschotregeling).

In hoofdstuk 3 is vervolgens stilgestaan bij enerzijds het bestaande inzicht in de beleving van slachtoffers van een strafbaar feit en anderzijds de kritiek en wensen met betrekking tot het bestaande stelsel. Wat dat laatste betreft, blijkt dat het oordeel over dit bestel gemengd is. De kritiek en wensen tot verandering zijn niet eenduidig; de een wil de positie van het slachtoffer verder versterken, de ander vreest dat deze in het strafproces nu al erg belastend is. Desgevraagd komt echter bij niemand een systeem elders voor de geest waaraan Nederland zich – anders dan op onderdelen – zou kunnen spiegel.

Het stelsel draagt onmiskenbaar de sporen van zijn ontstaan en ontwikkeling vanuit twee onderscheiden denklijnen: enerzijds het tegemoetkomen van de slachtoffers van bepaalde misdrijven (Schadefonds) en anderzijds de versterking van de rol van het slachtoffer in het strafproces (spreekrecht, vordering benadeelde partij). In dat proces zijn incongruenties en inconsistenties ontstaan. De versterking van de positie van het slachtoffer als deelnemer in het strafproces en als benadeelde partij ten aanzien van de vordering tot schadevergoeding mist een heldere doordenking op diens rol en positie in het strafproces als geheel. Ook de afweging met belangen en rechten van andere partijen, in het bijzonder de verdachte, is daarbij niet steeds in het oog gehouden. De behoefte om de positie van slachtoffers te versterken is in de afgelopen 25 jaar in een reeks van maatregelen in het bestaande systeem geacommodeerd.

Tegen die achtergrond is het niet onbegrijpelijk dat de regering thans niet goed meer ziet hoe het nu verder moet met alle wensen en suggesties voor verbetering. De toelichting op de instelling van de commissie zegt daarover: *“Kleine reparaties in het huidige schadesysteem bieden geen soelaas. Oplossingen voor de langere termijn vragen om een evenwichtige en breed georiënteerde afweging van de belangen van alle betrokkenen: slachtoffers (waaronder nabestaanden en naasten), daders, verzekeraars en de betaalbaarheid voor de maatschappij in het licht van bestaande collectieve voorzieningen.”* Vandaar het verzoek aan de commissie om te adviseren over: *“de mogelijkheden om te komen tot een afgewogen, consistent en betaalbaar stelsel voor vergoeding van en tegemoetkoming in schade van slachtoffers van strafbare feiten en de rol van de overheid ten opzichte van schade van slachtoffers van strafbare feiten.”*

Wat van een dergelijk stelsel verwacht wordt en voor welke slachtoffers van een strafbaar feit het compensatie moet bieden, is niet gepreciseerd. Ook de kritiek en wensen wijzen niet in één bepaalde richting. Het bestaande stelsel wordt niet als ten principale onjuist, onrechtvaardig of gebrekkig afgewezen. Er zijn ook geen aanwijzingen dat het niet voldoet aan de juridische eisen die internationaal en Europees gesteld worden. Weliswaar veronderstelt de opdracht van de commissie dat het stelsel momenteel niet afgewogen, consistent en betaalbaar is, maar niet wordt gepreciseerd waar dat precies in zit. Men kan zich zelfs afvragen of de functies van het stelsel wel om te vormen zijn tot een afgewogen en consistent stelsel. Het gaat om onderscheiden functies met ieder een eigen rationaliteit. Die zijn mogelijk niet tot één noemer te herleiden. Ook de wensen met betrekking tot het stelsel zijn heterogeen en niet steeds met elkaar verenigbaar. Wat de betaalbaarheid betreft, blijkt uit de eerder weergegeven cijfers dat de kosten wel stijgen, maar vooralsnog op een gelijkmatige wijze, en in omvang relatief beperkt zijn ($\pm 0,5\%$ totale budget voor veiligheid, § 2.4.8).

Noch vraagstelling aan de commissie noch bestaande wensen en kritiek bieden daarmee evidente aanknopingspunten voor het gewenste afgewogen, consistent en betaalbaar beleid. Bij het zoeken naar een dergelijk aanknopingspunt gaat de commissie hieronder nader in op de gesignaleerde knelpunten en wensen (§ 4.2). Die laten zich in overwegende mate herleiden tot: 1) de afbakening tussen slachtoffers die financieel of anderszins met publieke middelen gesteund worden en andere slachtoffers, 2) de gronden voor verschillen in behandeling van diverse groepen slachtoffers van een strafbaar feit en 3) de problematiek rond de functie van het strafproces bij het schadeverhaal op de dader.

In dat licht wordt daarom eerst gezien of een stelsel mogelijk is zonder beperking of onderscheiding, waarin alle slachtoffers van een strafbaar feit gelijkelijk voor vergoeding van hun schade in aanmerking komen (§ 4.3). De conclusie zal zijn dat dit niet mogelijk is. Implicatie daarvan is dat afbakening en onderscheid steeds nodig

zullen blijven. Vervolgens wordt gezien of die afbakening en onderscheidingen dwingend voortvloeien uit de overheidstaak of geldende rechtsnormen (§ 4.4). Het gaat daarbij dus niet om de vraag of er goede gronden zijn voor overheidsbeleid in deze, maar om de vraag of daarvoor dwingende gronden zijn. In dat kader wordt ook ingegaan op een advies dat in 2019 aan de Europese Commissie werd uitgebracht (§ 4.5). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een tussenconclusie waarin de conclusies worden uiteengezet die de basis vormen voor de vervolgstappen in de ontwikkeling van een afgewogen, consistent en betaalbaar stelsel (§ 4.6).

4.2 VERSCHILLEN EN FRICTIES

In het vorige hoofdstuk zijn een groot aantal knelpunten, inconsistenties en wensen met betrekking tot het bestaande stelsel genoemd. Het oogt als een zeer diverse verzameling, maar bij nadere beschouwing blijkt dat kritiek en wensen, in alle verscheidenheid, zich vooral richten op het (beperkte) bereik van de huidige voorzieningen, op het verschil tussen slachtoffers die hun schade wel kunnen verhalen en zij die dit niet kunnen en op de samenloop in het strafproces van strafrechtelijk onderzoek en de civiele vordering. Het gaat daarbij evenwel om wezenlijke kenmerken van bestaande voorzieningen. Feit is dat vanuit de meeste slachtoffers van een strafbaar feit de gevolgen daarvan op eigen kracht en eigen kosten opvangen, gesteund door verzekeringen en sociale voorzieningen. Het bestaande beleid richt zich slechts op een beperkte groep slachtoffers. Het gaat in grote lijnen om degenen die in aanmerking komen voor een tegemoetkoming uit het Schadefonds en om degenen die gebruik kunnen maken van de mogelijkheid om via het strafproces de schade op de dader te verhalen.

In de kritiek en wensen wordt het beperkte bereik van de huidige voorzieningen ter discussie gesteld. Wat het bereik van het Schadefonds betreft, richt de aandacht zich daarbij zowel op uitbreiding van de strafbare feiten waarvoor een tegemoetkoming wordt verstrekt (culpoze misdrijven en zedenmisdrijven die niet als geweldsmisdrijf gekwalificeerd kunnen worden) als op de afbakening van de kring van gerechtigden die voor een tegemoetkoming in aanmerking komen (wie tellen er mee als slachtoffers of nabestaanden van opzettelijke geweldsmisdrijven in het buitenland?). In dit kader kan men de principiële vraag stellen of niet iedere beperking zou moeten worden opgeheven en de overheid niet alle slachtoffers van een strafbaar feit hun schade zou moeten vergoeden. In de EU is in 2019 zelfs een in die richting tenderend advies uitgebracht (zie § 4.5). Voor het beleid dat is gericht op het faciliteren van slachtoffers in het schadeverhaal op de dader, geldt als belangrijke beperking dat het moet gaan om een delict waarvoor strafvervolgning is ingesteld en waarvan de vermoedelijke dader of daders (verdachten) dus bekend zijn. Met betrekking tot dat beleid gaat het enerzijds om uitbreiding van de reikwijdte van de voorschotregeling en anderzijds om uitbreiding van de ongemaximeerde garantstelling van de staat bij de vergoeding van schade.

Aanvankelijk leek de voorschotregeling door de staatsgarantie van (het geheel of een deel van) de toegewezen schadevergoeding vooral een verschil te scheppen tussen slachtoffers van een strafbaar feit waarvan de dader wel bekend was en slachtoffers van een strafbaar feit waarbij dit niet het geval was, maar die wel in aanmerking kwamen voor een tegemoetkoming uit het Schadefonds. Praktisch is dit verschil beperkt omdat, zoals uit de cijfers blijkt, de schadevergoedingsbedragen die de strafrechter oplegt voor hetzelfde strafbare feit in de regel lager zijn dan de tegemoetkoming die het Schadefonds biedt, al heeft de strafrechter bij bepaalde strafbare feiten (met name doodslag, mensenhandel en diefstal met geweld) beduidend hogere schadevergoedingsmaatregelen toegekend dan de maximale tegemoetkoming van € 35.000 die het Schadefonds wettelijk kan uitkeren (§ 2.4.6, Tabel 2.4). Principieel is er uiteraard een wezenlijk verschil tussen een tegemoetkoming vanwege letselschade en een staatsgarantie van de vergoeding van schade waartoe een privépersoon is veroordeeld. Door de uitbreiding van de voorschotregeling tot alle misdrijven (en mogelijk tot overtredingen) is er daarnaast een verschil ontstaan met slachtoffers waarbij geen dader gevonden is en die voor geen enkele vergoeding of tegemoetkoming in aanmerking komen.

Een derde bron van frictie binnen het bestaande bestel is van geheel andere aard. Het betreft de frictie binnen het strafproces tussen de belangen die betrokken zijn bij het onderzoek naar de feiten en de mogelijke schuld en strafbaarheid van de verdachte en de belangen van het slachtoffer als benadeelde partij bij de civiele vordering tot schadevergoeding. Vanuit de laatste belangen wordt een verruiming bepleit van mogelijkheden (deskundigenverhoor) binnen het strafproces teneinde de vergoeding van schade naar civielrechtelijke maatstaven zoveel mogelijk te realiseren. Anderen menen dat het beslag op beschikbare middelen (tijd en menskracht) nu reeds aanzienlijk is en nog verder zou toenemen. Bovendien zou de positie van de verdachte in het nauw komen, mede omdat de rechtsbijstand welke hij ontvangt doorgaans niet gespecialiseerd is in het betwisten van ingewikkelde civielrechtelijke vorderingen. Gesteld wordt dat deze problemen zijn toegenomen door de aantrekkingskracht van de voorschotregeling en bij verdere uitbreiding daarvan nog verder zullen worden verscherpt. Wat dit laatste betreft, moet worden opgemerkt dat de beschikbare cijfers vooralsnog geen steun bieden aan het beeld dat het aantal vorderingen tot schadevergoeding in de afgelopen jaren spectaculair is gestegen. Wel laten in aantal toenemende incidenten van (zeer) grote vorderingen en toewijzingen op dit punt de nodige risico's zien (Tabel 2.2).

De beperkingen van bestaande voorzieningen staan kortom in verschillende richtingen onder druk. Daarbij dreigen de verschillen tussen enerzijds slachtoffers voor wie geen enkele bijzondere compensatiemogelijkheid bestaat en anderzijds slachtoffers voor wie dat wel het geval is toe te nemen, in het bijzonder als er sprake is van een dader die daadwerkelijk wordt veroordeeld. In het licht van enkele zeer hoge opgelegde schadevergoedingsmaatregelen wordt daarbij gevreesd dat het stelsel steeds duurder wordt en in de nabije toekomst onbetaalbaar dreigt te worden. Een groeiend beroep op de strafrechter bij het verhalen van de schade zou het strafrechtelijk onderzoek bovendien in het gedrang kunnen brengen. Hoewel, als gezegd, beide laatste ontwikkelingen (vooralsnog) niet worden bevestigd door de beschikbare cijfers, is het duidelijk dat een toename van het aantal vorderingen benadeelde partij gecombineerd met een toenemend aantal hoge en complexe vorderingen die in het strafproces moeten worden behandeld, de druk op de strafrechter en op de overheidsfinanciën aanzienlijk kunnen verzwaren.

Tegen die achtergrond kan niet worden gesteld dat het bestaande stelsel van compensatie van slachtoffers van een strafbaar feit stabiel is. Vanuit de behoefte om de positie van deze slachtoffers verder te versterken, bestaat er nu al aanzienlijke druk op verschillende afbakeningen. De dynamiek van de zich allengs uitbreidende voorschotregeling zal die druk naar verwachting mag worden nog aanzienlijk verscherpen. De verschillende vragen en kritiekpunten laten zich daarbij niet eenvoudig wegnemen door aan de kritiek tegemoet te komen. Dat raakt al gauw aan wezenlijke elementen van het bestel. Tegen die achtergrond moet worden geconcludeerd dat 'niets doen' en de ontwikkeling op zijn beloop laten niet voor de hand ligt. Zo bezien is de vraag naar een afgewogen, consistent en betaalbaar stelsel legitiem. Een dergelijk stelsel behoeft evenwel een uitgangspunt of gezichtspunt dat houvast biedt bij het wegen van belangen, een gemeenschappelijke noemer biedt voor het consistent maken van verschillen en een 'maat' verschaft voor de beheersing van de kosten. In de volgende drie paragrafen van dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens onderzocht of een gelijke behandeling van alle slachtoffers van een strafbaar feit dan wel een duidelijke verantwoordelijkheid van de overheid, al dan niet voortvloeiend uit internationale verplichtingen van de staat, een dergelijk houvast kunnen bieden.

4.3 ALLE SLACHTOFFERS GELIJKELIJK VERGOEDEN

4.3.1 EEN OP HET OOG AANTREKKELIJKE OPLOSSING

Aangezien de kritiek en wensen met betrekking tot het bestaande bestel zien op de beperkingen daarin en de verschillen tussen categorieën slachtoffers, is een logische vraag of niet alle problemen kunnen worden opgelost door alle slachtoffers van een strafbaar feit gelijkelijk voor vergoeding van al hun schade en kosten in aanmerking te laten komen. Het lijkt ook de meest rechtvaardige oplossing: ieder slachtoffer wordt gelijk behandeld, ongeacht het strafbare feit waarvan men slachtoffer is en ongeacht of de dader wordt gevonden en vervolgd of niet. Het zou betekenen dat de staat aan ieder slachtoffer zijn kosten en schade vergoedt, waarbij de staat standaard regres neemt op de dader in het kader van de strafvervolgging.

Een dergelijke oplossing lijkt niet meer dan een logische vervolgstap in het proces van uitbreiding van de garantstelling van de staat in het kader van de voorschotregeling, maar dan nu voor alle slachtoffers en ongeacht of er een dader bekend is. De problematiek van inconsistenties lijkt zo te kunnen worden weggewomen. Wat het verhaal van schade betreft, zou er weinig veranderen. De staat int de schade nu al via het CJIB in geval de dader bekend is en via de strafrechtelijke route tot schadevergoeding is veroordeeld. Bovendien kan de staat bij de inning goed rekening houden met de belangen van reclassering, re-integratie, schuldsanering en het voorkomen van recidive ten aanzien van de dader. De problematiek in het strafproces rond het verhalen van schade door of ten behoeve van slachtoffers lijkt ook opgelost. Slachtoffers participeren slechts nog als deelnemer in het strafproces en niet meer ook als benadeelde partij. Slachtoffers hebben als het gaat om compensatie ook geen last meer van een langdurig proces in meerdere instanties. Zij declareren hun schade eenvoudig bij de overheid die vervolgens al dan niet regres neemt op de dader.

Uiteraard zou het bestaande verschil tussen het gemaximeerde en het niet-gemaximeerde voorschot verdwijnen net als andere verschillen rondom schadevergoeding en tegemoetkoming zoals die momenteel bestaan. Zolang er immers verschillen blijven die niet uit de aard der materie voortvloeien of als vanzelfsprekend worden ervaren, zal bij ieder verschil in behandeling van slachtoffers de vraag rijzen: waarom in dit geval niet en in het andere wel? Als het uitgangspunt is dat alle slachtoffers gelijkelijk al hun schade van de staat vergoed krijgen, dan moet dat ook de uitkomst zijn.

4.3.2 MAAR VERSCHILLEN BLIJVEN

Een stelsel waarin slachtoffers van een strafbaar feit al hun kosten en schade vergoed krijgen, lijkt, uit een oogpunt van compensatie, alleszins redelijk. Dat zou het ook zijn indien het steeds de dader was die de schade vergoedt. Maar als het de overheid is die de schade uit publieke middelen vergoedt, is dat anders. Een samenleving telt immers veel meer slachtoffers dan alleen slachtoffers van een strafbaar feit. Bijvoorbeeld slachtoffers van natuurverschijnselen (blikseminslag), ongelukken of rampen, of mensen die als gevolg van ziekte of aangeboren handicap (bij henzelf of bij hun kinderen) hun leven en mogelijkheden beperkt zien. Uiteraard gelden in die situaties algemene voorzieningen (gezondheidszorg, revalidatie, opvang) waarvan gebruik kan worden gemaakt, maar de overheid vergoedt bepaald niet alle kosten die deze vormen van slachtofferschap met zich meebrengen noch de schade van gederfde levensvreugde of van een verminderde inkomenspositie. Vanuit die optiek zou het juist weer scheef zijn indien de een – in extremo doorgeredeneerd – wel een gestolen, onverzekerde fiets volledig vergoed zou krijgen, maar een ander met veel grotere schade als gevolg van ongeluk of ziekte deze niet of slechts zeer gedeeltelijk vergoed zou krijgen.

Bij een volledig gegarandeerde vergoeding door de overheid van alle schade en kosten die het gevolg zijn van strafbare feiten verdwijnt de problematiek van verschillende behandeling derhalve niet. Zij verschuift slechts; vergelijkingsobject zijn dan niet andere slachtoffers van een strafbaar feit, maar slachtoffers van andere gebeurtenissen. En de samenleving telt daar vele van. Wil men vervolgens de verschillen in behandeling tussen alle slachtoffers wegnemen, dan moet men denken aan een volksverzekering voor leed, schade en onverwachte kosten. De publieke middelen die hiervoor nodig zijn, zijn dan niet beschikbaar voor andere belangen of sociale noden; ook dat behoeft een rechtvaardiging die moeilijk te vinden lijkt.

Geschillen over de vraag of er sprake is van een strafbaar feit verdwijnen al evenmin. Zij zullen zo mogelijk nog pijnlijker zijn. Het slachtoffer dat een volledige schadevergoeding wordt 'beloofd', zal wel eerst moeten aantonen echt slachtoffer te zijn van een strafbaar feit en dat de schade die hij claimt daar het direct gevolg van is. Bij gebrek aan een dader zal dat vaak minder eenvoudig zijn en vaak pijnlijk. Het vertrouwen in de overheid wordt er niet door bevorderd, want in plaats van steun te krijgen zal het slachtoffer van de zijde van de betrokken overheidsinstantie bejegend worden met institutionele achterdocht en twijfel of het wel de waarheid spreekt. Dat is eenzelfde problematiek als slachtoffers nu soms ondervinden indien zij bij de verzekeraar de oorzaak en de omvang van hun schade moeten aantonen.

De kosten van een volledig door de overheid gegarandeerde vergoeding van alle schade en lasten zullen snel zeer hoog zijn. De staat wordt immers aanspreekbaar voor alle mogelijke kosten die kunnen voortvloeien uit strafbaar handelen, ook die schade en kosten die nu regulier gedekt worden door particuliere verzekeringen van slachtoffers. De kring van slachtoffers is bovendien potentieel zeer uitgebreid. Eerder is reeds aangegeven dat het bij strafbare feiten niet alleen gaat om de slachtoffers van commune delicten die in het Wetboek van Strafrecht worden geregeld, maar tevens om een zeer breed terrein van economische-, milieu- en andere delicten (§ 2.3.1). De kring van potentiële slachtoffers is in een dergelijk systeem dan ook niet beperkt tot het nationale grondgebied, maar strekt zich ver daarbuiten uit. Buitenlandse slachtoffers van een strafbare oplichting of ontvreemding via internet vanuit Nederland zullen in dit scenario ook voor vergoeding in aanmerking komen.

Mede tegen de achtergrond van de kosten rijst doorgaans snel de gedachte dat de aansprakelijkheid van de overheid beperkt zou moeten worden tot de ernstigste situaties en tot slachtoffers binnen Nederland. Met een dergelijke beperking herleeft evenwel onmiddellijk het vraagstuk waarvoor nu juist een oplossing werd gezocht: de verschillen in behandeling van onderscheiden groepen slachtoffers, schrijnende grensgevallen en de vraag naar de rechtvaardiging van de ingevoerde beperkingen. De verschillen worden zelfs pijnlijker naarmate de regeling ruimhartiger is voor wie wel binnen het bereik daarvan valt. Indien de hoogte van de schadevergoeding beperkt zou worden, herleeft bovendien de behoefte van slachtoffers om de dader voor het restant aan te spreken en daarmee herleven de geconstateerde problemen en spanningen binnen het strafproces.

4.3.3 MET INGRIJPENDE MAATSCHAPPELIJKE GEVOLGEN

Overheidsverantwoordelijkheid voor de vergoeding van schade en kosten van strafbare feiten heeft ingrijpende maatschappelijke gevolgen. Criminaliteit is een verschijnsel dat inherent is aan menselijk samenleven. Schade en kosten als gevolg daarvan vormen een van de sociale risico's waarvan degene die het treft in beginsel met de lasten blijft zitten, indien hij de dader daar niet op kan aanspreken. Zeker als het om vermogensdelicten gaat – en deze vormen het merendeel van de gevallen (§ 2.4.2) – wordt de schade veelal door verzekeringen gedekt. Op die wijze is er nu al sprake van herverdeling van de lasten van criminaliteit, uitgaande van de eigen verantwoordelijkheid. Dit werkt in veel gevallen adequaat en het zou weinig zinvol zijn het schadeverzekeringsbedrijf te vervangen door een overheidsapparaat van vergoedingen dat uit belastingen moet worden bekostigd.

Overheidsverantwoordelijkheid voor de vergoeding van alle schade bij strafbare feiten kan bovendien een pervers effect hebben op de strafwetgeving. Daarmee wordt immers de 'polis' van de overheidsaansprakelijkheid geschreven. Strafbaarstelling van bepaald handelen schept immers *ipso facto* overheidsverantwoordelijkheid voor de gevolgen, ongeacht of zich een dader laat vinden of niet. In het uiterste geval krijgen burgers er belang bij om zoveel mogelijk handelen dat nadelige gevolgen kan hebben, strafbaar te laten stellen teneinde de eventuele schade op de staat te kunnen verhalen. Op den duur zal een overheid die aanspreekbaar is voor de (in geld waardeerbare) gevolgen van elk strafbaar handelen van wie dan ook, bevoegdheden moeten gaan vragen om de kosten te beperken. Er ontstaat bovendien aan de zijde van de overheid een belang om zo min mogelijk strafbare feiten te registreren, want met de registratie ontstaat ook onmiddellijk de publieke aansprakelijkheid voor de gevolgen.

Overheidsverantwoordelijkheid voor de volledige vergoeding van schade en kosten van strafbare feiten heeft kortom meer gevolgen dan alleen financiële. In een maatschappelijk bestel dat berust op individuele verantwoordelijkheid en eigen risico kunnen niet op één belangrijk aspect de kosten van maatschappelijke risico's weggenomen worden, zonder dat dit grote gevolgen heeft op tal van andere punten. Een stelsel dat uitgaat van volledige vergoeding door de overheid van de schade en kosten van strafbare feiten, lost dan ook weinig of niets op, zal zeer kostbaar zijn en diep ingrijpende gevolgen hebben in het maatschappelijk verkeer.

Nu is de commissie zich ervan bewust dat vermoedelijk niemand meent of voorstelt dat de overheid alle schade van alle strafbare feiten zou moeten vergoeden en dat iedere gestolen fiets bij de overheid moet kunnen worden gedeclareerd. Dat onderstreept slechts dat iedere regeling van compensatie van schade van overheidswege noodzakelijkerwijze beperkt zal zijn en onderscheid zal brengen tussen wie er wel en wie er niet voor in aanmerking komt.

4.4 DE ROL VAN DE OVERHEID

4.4.1 ALGEMEEN

Tegen deze achtergrond is een gegeven dat niet alle schade vergoed kan worden en dat het verschil in overheidsbeleid ten aanzien van slachtoffers van een strafbaar feit noodzakelijkerwijs fundering en afbakening behoeft. Bijzonder beleid ten behoeve van slachtoffers van een strafbaar feit brengt met zich mee dat deze groep slachtoffers een andere – gunstigere – behandeling krijgt dan slachtoffers in het algemeen, waardoor dit beleid een eigen rechtvaardiging behoeft. De vraag is dan of een dergelijke rechtvaardiging besloten ligt in de aard der materie of in een bijzondere verantwoordelijkheid van de overheid jegens slachtoffers van een strafbaar feit. Hier gaat het daarbij enkel om de vraag of overheidsverantwoordelijkheid voor slachtoffers van een strafbaar feit dwingend voortvloeit uit de taak van de overheid of uit normatieve rechtsplichten. In het volgende hoofdstuk wordt onderzocht welke denkbare gronden en motieven er zijn die een beleid ten behoeve van (bepaalde) slachtoffers van een strafbaar feit kunnen rechtvaardigen zonder dat de overheid daar evenwel juridisch toe gehouden is.

In de moderne samenleving heeft de overheid vele taken en rollen. Dat is overigens geen gesloten systeem. Overheidsoptreden behoeft niet aan een specifieke grondwettelijke taak of hogere rechtsnorm te zijn gerelateerd om legitiem te zijn. De staat is wat betreft als een 'Zwitserse zakmes' met een groot aantal – omschreven – specifieke functies, bevoegdheden en mogelijkheden waarmee een in beginsel oneindig aantal verschillende publieke taken kan worden opgepakt. Dat laat onverlet dat de functies die de staat ter beschikking staan, deze voor sommige taken beter geschikt maken dan voor andere. Zo gelden, daar waar de overheid al dan niet ingevolge een gepreciseerde opdracht optreedt, de regels van de rechtsstaat die daar eisen en grenzen aan stellen. Een van de belangrijkste daarvan is dat wanneer de overheid een bepaalde taak aan zich trekt of ordenend optreedt, daarbij geen beperkingen of verschillen tussen personen worden aangebracht die niet objectief gerechtvaardigd kunnen worden (art. 1 Gw).

Binnen de democratische rechtsstaat heeft de staat zich tot algemeen doel gesteld: de behartiging van algemene belangen waaronder vrede, veiligheid en het welbevinden van burgers. Daarbij treedt zij ordenend op in het maatschappelijk verkeer tussen burgers, verzorgt zelf taken en diensten – daaronder publieke voorzieningen – en voorziet in de mechanismen om conflicten tussen burgers te beslechten: collectieve conflicten via de wetgever, individuele via de rechter. De Grondwet specificceert de overheidsverantwoordelijkheid – niet limitatief – met bepaalde publieke taken en sociale grondrechten. De verplichtingen van de staat tot handelen en de beperkingen en regels die daarbij gelden, zijn in de huidige tijd deels gebaseerd op internationale verdragen die de staat heeft gesloten – in het bijzonder het EVRM. Meer specifieke regels en verplichtingen zijn uitgewerkt in het kader van regelgeving van de EU.

4.4.2 BELEID EN WETGEVING TEN BEHOEVE VAN SLACHTOFFERS

Vanouds heeft de overheid een rol gehad waar het slachtoffers van een strafbaar feit betreft. Zo zijn de belangrijkste taken in het kader van het strafrecht, waaronder het opsporen, vervolgen en bestraffen van strafbare feiten, ook in het belang van slachtoffers. Daarnaast vormt het scheppen van de mogelijkheid voor een slachtoffer om zijn schade via de rechter op de dader te verhalen al lang een onderdeel van de rechtsorde. Met de scheiding van burgerlijk recht en strafrecht zijn die wegen uiteen gaan lopen. Bij de invoering van het Wetboek van Strafvordering bleef daar uiteindelijk voor het slachtoffer de mogelijkheid over om zich als benadeelde partij met een schadevordering van beperkte omvang te voegen in het strafproces. Sinds de Wet Terwee is die mogelijkheid evenwel geleidelijk weer uitgebreid om redenen van proceseconomie, maar ook omdat de rechtspleging daarmee gediend is.

Voor zover de wetgever het slachtoffer in staat stelt om zijn schade op de dader te verhalen, gaat het om ordening en herstel van de rechtsverhoudingen tussen burgers. Het is de invulling van wederkerige rechtvaardigheid (*'iustitia commutativa'* bij Aristoteles) die voor ieder gelijk is en die inhoudt dat schade verhaald kan worden op degene die deze onrechtmatig veroorzaakt. Bij een strafbaar feit is dat niet anders dan bij ander onrechtmatig handelen. Dat de wetgever slachtoffers van een strafbaar feit daarbij bijzonder faciliteert, onder meer door ondersteuning vanuit SHN en gesubsidieerde rechtsbijstand en de mogelijkheid van voeging in het strafproces, kan gezien worden als onderdeel van het herstel van het evenwicht tussen hen. Het slachtoffer heeft immers onvrijwillig nadeel geleden door het 'geweld' van het *fait accompli* – de bewuste strafbare rechtsinbreuk – van de zijde van de dader. Dat biedt een bijzondere rechtvaardiging om bij het rechtsherstel het slachtoffer in die verhouding te ondersteunen.

In de afgelopen halve eeuw heeft de wetgever zich daarnaast de positie van bepaalde slachtoffers van een strafbaar feit meer in het bijzonder aangetrokken via onder meer het Schadefonds, het CJIB en de voorschotregeling. Ten aanzien van deze voorzieningen dient de vraag te worden gesteld wat deze rechtvaardigt. Het betreft immers maatregelen die niet voor elk slachtoffer van een strafbaar feit gelden, maar alleen voor beperkte groepen die elkaar deels weer kunnen overlappen. De gemene deler is dat het om slachtoffers en nabestaanden van relatief ernstige gewelds- en zedenzaken gaat. Zoals bij iedere overheidstaak berust de totstandkoming van dit beleid op diverse, soms uiteenlopende motieven en belangen in afweging met andere belangen. Blijkens de wetsgeschiedenis is daarbij echter geen sprake van een hogere rechtsnorm of grondwettelijke opdracht waaruit deze voorzieningen en maatregelen dwingend voortvloeien. Wel is het zo dat dit beleid mede op EU-verplichtingen berust. Ingevolge de EU-Richtlijn minimumnormen dient Nederland onder andere slachtofferhulp te organiseren, hebben slachtoffers van bepaalde strafbare feiten recht op een tegemoetkoming in de schade en hebben slachtoffers het recht om deel te nemen aan het strafproces. Daarnaast worden ook uit andere internationale verklaringen en verdragen enkele verplichtingen van de staat en rechten van het slachtoffer afgeleid. Die verplichtingen fungeren als basis voor tegemoetkomingen aan slachtoffers, maar dat rechtvaardigt daarbij gemaakte keuzes en specifieke afbakeningen nog niet.

De huidige overheidsvoorzieningen kunnen niet worden beschouwd als een invulling van de grondwettelijke opdracht (art. 20 Gw) om de bestaanszekerheid der bevolking te bevorderen en de bestaansmogelijkheid van iedere ingezetene te waarborgen. Aan die grondwettelijke taak is invulling gegeven door de algemene voorzieningen van sociale zekerheid en bijstand die onderdeel vormen van wat eerder het algemeen regime werd genoemd (§ 2.3.2). Zij kunnen ook niet worden beschouwd als een vorm van genoegdoening omdat de overheid jegens deze slachtoffers 'gefaald' zou hebben in het bieden van adequate veiligheid. De monopolisering door de overheid van vervolging en bestraffing van strafbare feiten schept geen aansprakelijkheid voor de schade van slachtoffers. Het schept wel een bijzondere verantwoordelijkheid, onder meer bij vervolgende autoriteiten, om ook rekening te houden met de belangen van slachtoffers, hetgeen onder meer tot uitdrukking komt in het beklagrecht bij niet-vervolgving (art. 12 Sv). Het slachtoffer behoudt altijd de mogelijkheid om in een civiel proces de dader op de schade aan te spreken; die mogelijkheid wordt niet geblokkeerd door vervolging. Ook kan en mag de verantwoordelijkheid van de overheid om misdaad te bestrijden en publieke veiligheid te bevorderen, niet worden uitgelegd als een resultaatverplichting aan individuele burgers dat hun niets zal overkomen. Praktisch is een dergelijke waarborg zelfs in de meest totalitaire staat onmogelijk, maar ook principieel is zij onverenigbaar met het concept van de rechtsstaat; die waarborg zou immers met zich meebrengen dat burgers al moeten kunnen worden opgepakt voordat zij een misdrijf begaan.

Ongetwijfeld kan de bijzondere ondersteuning van slachtoffers van een strafbaar feit die hun schade (nog) niet op de dader kunnen verhalen, worden beschouwd als invulling van wat vanouds verdelende gerechtigheid wordt genoemd (*'iustitia distributiva'* bij Aristoteles) die met aanzien des persoons – dat wil zeggen gelet op de bijzondere omstandigheden van de personen om wie het gaat – wordt toebedeeld. Maar ook deze vorm van overheidssteun berust niet op een grondwettelijke rechtsaanspraak van burgers jegens de overheid. Het is steeds aan de politiek, de democratisch gekozen wetgever, om te beslissen hoe deze tegemoetkoming concreet wordt ingevuld. In het algemeen geldt dat de wetgever naast de belangen van slachtoffers ook rekening heeft te houden met het belang van een voortvarende rechtspleging, de belangen van slachtoffers van andere dan strafbare feiten, andere publieke en budgettaire belangen alsook de bescherming van de rechten van verdachten en het belang van reclassering en re-integratie.

4.4.3 MOTIVERING BESTAANDE REGELINGEN

Wat de motivering van de thans bestaande voorzieningen ten behoeve van slachtoffers van een strafbaar feit betreft, biedt de wetgeschiedenis slechts summier inzicht in de overwegingen van de wetgever dienaangaande. Het Schadefonds werd bij invoering opengesteld voor slachtoffers met ernstig letsel als gevolg van opzettelijk gepleegde geweldsmisdrijven, met als motief dat het onredelijk en onbillijk zou zijn om bij deze misdrijven de slachtoffers met alle schade te laten zitten, indien deze niet op andere wijze kan worden vergoed.²³³ 'Onredelijke hardheid' vormt vaker het motief voor overheidsbeleid zowel als basis voor de bevoegdheid van afzonderlijke beslissingen (hardheidsclausules) als ook ter motivering van regelingen die soms worden getroffen om slachtoffers van rampen en uitzonderlijke natuurverschijnselen tegemoet te komen in de schade die zij hebben geleden.²³⁴

De voorschotregeling berust op de overweging dat de lange duur van de tenuitvoerlegging van de schadevergoedingsmaatregel slachtoffers en nabestaanden onnodig extra leed bezorgde en dat hen een aanhoudende confrontatie met de dader bespaard zou moeten blijven. Wat betreft de aanwijzing van strafbare feiten waarvoor een ongelimiteerde garantstelling zou gelden, werd bij de parlementaire behandeling van de invoering van de voorschotregeling in 2011 door de toenmalige minister van Justitie aangegeven niet verder te willen gaan dan gewelds- en zedenmisdrijven.²³⁵ Voor mensen die slachtoffer zijn van een gewelds- of zedenmisdrijf zou de onophoudelijke confrontatie pijnlijker zijn dan bij bijvoorbeeld een vermogensdelict.²³⁶ In de parlementaire geschiedenis valt niet terug te lezen welke strafbare feiten als gewelds- en zedenmisdrijf werden gekwalificeerd. Dit is later bij AMvB (uitvoeringsbesluit voorschot schadevergoedingsmaatregel) nader vastgesteld. Waarom niet minder ernstige feiten zoals brandstichting (art. 157 Sr), slavenhandel (art. 274 Sr), opzettelijke vrijheidsberoving met dood of ernstig letsel tot gevolg (art. 282 Sr) of gijzeling met dood tot gevolg (art. 282a Sr) niet ook werden aangewezen, is niet duidelijk. Een mogelijke verklaring is dat deze misdrijven niet regelmatig voorkomen, maar dat is geen steekhoudende rechtvaardiging om ze uit te zonderen. Overigens werden zowel bij de afbakening van het Schadefonds als bij die van de voorschotregeling de mogelijke kosten en navenante risico's voor de betaalbaarheid van een ruimere toepassing, als overweging genoemd.²³⁷ Duidelijk zal zijn dat dit niet meer dan een bijkomend argument kan zijn.

In het volgende hoofdstuk wordt nader ingegaan op de onderscheiden gronden en motivering voor bestaande voorzieningen. Hier kan evenwel worden vastgesteld dat de wetgever deze voorzieningen niet heeft gemotiveerd op grond van daartoe strekkende verplichtingen. Ook berusten zij niet op een coherente visie op de verantwoordelijkheid van de overheid in deze. Zij zijn op verschillende momenten in de tijd tot stand gekomen vanuit een geheel eigen zelfstandige rationaliteit.

4.4.4 'ROL OVERHEID': GEEN HOUVAST OF NORMATIEVE ORIËNTATIE

Sinds de invoering, nu bijna een halve eeuw geleden, van het Schadefonds heeft de wetgever zich de situatie van bepaalde slachtoffers van een strafbaar feit in het bijzonder aangetrokken. De Grondwet verzet zich daar niet tegen, mits de beperking tot bepaalde slachtoffers en anderen objectief gerechtvaardigd kan worden. Het voorgaande leidt ook niet tot de conclusie dat de overheid geen rol zou hebben als het gaat om compensatie van slachtoffers van een strafbaar feit. Maar de Grondwet verplicht niet tot bepaalde maatregelen. Het is aan de wetgever om te beslissen of en zo ja op welke wijze op dit terrein de verantwoordelijkheid voor slachtoffers wordt ingevuld. Daarin ligt evenwel besloten dat daaraan geen normatieve oriëntatie kan worden ontleend om te komen tot een afgewogen, consistent en betaalbaar stelsel of houvast bij het maken van onderscheid tussen slachtoffers voor wie wel voorzieningen worden getroffen en voor wie dit niet het geval is.

Een dergelijke normatieve oriëntatie of houvast valt ook niet te ontleenen aan rechtsbeginselen die in de Grondwet besloten liggen, zoals het gelijkheidsbeginsel en het beginsel dat 'ieder het zijne' moet worden gegeven. Beide beginselen bieden met betrekking tot de problematiek van compensatie van slachtoffers van een strafbaar feit slechts een '*petitio principii*'; de vraagstelling veronderstelt de conclusie – de uitkomst veronderstelt een definitie van wat 'gelijk is' respectievelijk wat 'het zijne is', maar daar zoekt men nu juist een antwoord op.

²³³ Zitting 1972, 12 131, nr. 3, p. 4.

²³⁴ Zie in dit kader de interdepartementale leidraad "Onverplicht tegemoetkomen? Enige handreikingen" (Ministerie van Veiligheid en Justitie, november 2014).

²³⁵ Kamerstukken II, 2007/08, 30 143, nr. 28, p. 17.

²³⁶ Kamerstukken II, 2007/08, 30 143, nr. 28, p. 17.

²³⁷ Zitting 1972, 12 131, nr. 3, p. 4; Kamerstukken II, 2007/08, 30 143, nr. 28, p. 17.

Anders dan de Grondwet bieden bestaande EU-verplichtingen wel een nadere invulling van wat de rol van de overheid dient te zijn met betrekking tot slachtoffers van een strafbaar feit. Toch biedt die invulling weinig normatieve oriëntatie als het gaat om het ontwikkelen van een afgewogen, consistent en betaalbaar stelsel voor de compensatie van slachtoffers. Die verplichtingen vormen immers de vertaling van wat – op het moment van vaststelling – gebruikelijk was in de wetgeving van een aantal lidstaten waaronder Nederland; zij zijn in die zin retrospectief. Daarom vereisten die EU-verplichtingen bij invoering ook niet een fundamenteel andere invulling dan die welke Nederland al kende. Het betekent wel dat die verplichtingen niet alleen houvast bieden, maar ook een belemmering en beperking kunnen vormen op het moment dat de wetgever het bestaande stelsel wil omvormen tot het gewenste stelsel.

4.5 EEN 'MENSENRECHTEN'-PERSPECTIEF

In maart 2019 bracht de Belgische oud-minister J. Milquet op verzoek van de voorzitter van de Europese Commissie J.C. Juncker een advies uit over een mogelijke aanpak op Europees niveau van de versterking van de rechten van slachtoffers van een strafbaar feit met als ondertitel: *'Van compensatie naar reparatie'*.²³⁸ Het advies zoekt het vertrekpunt niet in wat gemeenschappelijk is in de wetgeving in de lidstaten, maar in bestaande knelpunten en tekortkomingen in nationale wetgevingen en praktijk, om zo tot verbetering en versterking te komen. Als belangrijkste problemen worden genoemd dat slachtoffers bij gebrek aan informatie, ondersteuning en te restrictieve voorwaarden of procedures moeilijk toegang hebben tot het rechtssysteem en de mogelijkheid van compensatie. Voor burgers die in een andere lidstaat slachtoffer zijn geworden van een strafbaar feit, zou de toegang tot compensatie nog veel ingewikkelder zijn. Wat de publieke voorzieningen betreft, noemt het advies als probleem: te lage compensatie, restrictieve voorwaarden, gebrek aan financiële 'eerste hulp' en lange complexe procedures bij het verkrijgen van compensatie.

Om te beoordelen wat als tekortkoming moet worden beschouwd en op welke wijze de (rechts)positie van slachtoffers kan worden versterkt, kiest het Milquet-advies als uitgangspunt een mensenrechtenbenadering van het recht van het slachtoffer. Vanuit die gedachte adviseert ze tot vier EHR teneinde de positie van het slachtoffer te versterken, te weten: 1) van compensatie naar reparatie, 2) van de staat als vangnet naar de staat als eerste opvang, 3) van onderling verschil tussen lidstaten naar samenwerking en coördinatie en 4) van bijstand naar rechtsaanspraak.

Het advies gaat ervan uit dat een slachtoffer aanspraak heeft op herstel van het onrecht dat hem met het strafbaar feit is aangedaan.²³⁹ Het slachtoffer heeft jegens de rechtsgemeenschap waar het deel van uitmaakt, aanspraak op actieve verdediging van zijn recht en het strafrecht zou ertoe strekken om het onrecht dat het slachtoffer is aangedaan recht te zetten. Dat zou mede besloten liggen in het fundamentele recht op effectieve remedie van art. 13 EVRM en art. 47 van het EU-Handvest van Fundamentele Rechten (EU-Handvest). Onder verwijzing naar de rechtspraak van het EHRM wordt gesteld dat een slachtoffer er recht op heeft dat de dader wordt opgespoord en vervolgd, dat het kan deelnemen in het proces tegen de verdachte en dat het binnen het kader van het strafproces aanspraak heeft op de compensatie welke hem op grond van het recht toekomt. Het advies leest die benadering vervolgens in de EU-Richtlijn minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten van 25 oktober 2012.²⁴⁰ Het leidt daar vervolgens uit af dat het EU-beleid zou moeten uitgaan van het gegeven dat de dader het slachtoffer compensatie verschuldigd is voor de schade die uit het strafbaar feit voortvloeit. Die compensatie kan vervolgens niet bestaan uit een tegemoetkoming, maar dient in deze benadering volledig herstel (*full reparation*) te zijn. Volledig herstel houdt in deze visie in: restitutie van wat is weggenomen, compensatie voor wat niet hersteld kan worden, fysieke rehabilitatie, erkenning en genoegdoening, en waarborgen tegen herhaling.

Het advies stelt tevens dat de staat gehouden is tot deze volledige compensatie indien de dader van het strafbaar feit daar niet toe in staat is (*'victims can legitimately expect ... that the State will have the duty to compensate them in place of the offender'*). Helaas wordt niet verduidelijkt waar deze plicht op berust. Er wordt alleen gesteld dat er wordt gekozen voor de mensenrechtenbenadering als uitgangspunt. Daar worden vervolgens de conclusies en aanbevelingen uit afgeleid. Dat de staat bij gebrek aan een dader die voldoende verhaal biedt, in de plaats van deze dader alle geleden schade moet vergoeden, wordt zonder nadere toelichting als vanzelfsprekende consequentie gezien van het gekozen uitgangspunt. Er blijkt niet van een afweging met andere publieke belangen. Wat uitkomst betreft, komt deze keuze neer op de oplossing die in het voorgaande werd besproken (§ 4.3): om alle slachtoffers gelijkelijk al hun kosten en geleden schade te vergoeden.²⁴¹

²³⁸ Milquet 2019.

²³⁹ Milquet, 2019, p. 7: "This report is founded on a human rights-based approach to criminal justice. It is based on the assumption that victims of crimes against the person have a right to justice and that criminal justice serves to redress – to 'right' – the wrong done to victims. If an offender, by committing a violent crime, calls victims' rights into question or fails to compensate, victims can legitimately expect that their legal community will defend their rights to justice in criminal proceedings and that the State will have the duty to compensate them in place of the offender."

²⁴⁰ Richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012.

²⁴¹ Weliswaar lijkt het advies op sommige momenten vooral slachtoffers van gewelddadige misdrijven op het oog te hebben, maar nergens wordt een dergelijke beperking beargumenteerd en zij zou ook moeilijk te rijmen zijn met de mensenrechtelijke dimensie die aan de inbreuk op de belangen en aanspraken van slachtoffers wordt gegeven.

Het advies wijst op knelpunten in de compensatie aan slachtoffers en de benadering in het advies van Milquet is ongetwijfeld een mogelijke benadering van het probleem, maar het biedt geen waarborgen voor een afgewogen, consistent en betaalbaar stelsel. Vanuit het gekozen slachtoffergerichte uitgangspunt is het ongetwijfeld consistent, maar om dezelfde reden is het niet afgewogen – zeker als ook andere publieke belangen en belangen van andere slachtoffers dan van strafbare feiten in de afweging moeten worden betrokken – en niet betaalbaar. Tot nu toe is niet gebleken dat de Europese Commissie beoogt gevolg te geven aan het advies.

4.6 TUSSENCONCLUSIE: BOUWSTENEN VAN HET BETOOG

In de voorgaande paragrafen zijn problematiek van het bestaande bestel en mogelijke aanknopingspunten om tot een afgewogen, consistent en betaalbaar stelsel voor compensatie te komen, nader verkend. Hier worden kort de belangrijkste elementen genoemd die de achtergrond vormen voor het vervolg van het betoog.

In het licht van de heterogene herkomst en ontwikkeling van het bestaande bestel van compensatie van slachtoffers van een strafbaar feit is de vraag naar een afgewogen, consistent en betaalbaar stelsel begrijpelijk en legitiem, gelet op de bestaande knelpunten en wensen met betrekking tot dit bestel. 'Niets doen' is geen werkelijke optie.

Aangezien de knelpunten en wensen zich vooral richten op de beperkingen van en verschillen binnen het bestaande bestel en op de wijze van schadeverhaal via het strafproces en de voorschotregeling, ligt de vraag voor de hand of een stelsel zonder die aspecten mogelijk is. Dit komt neer op een gegarandeerde schadevergoeding van overheidswege aan alle slachtoffers van een strafbaar feit. Geconcludeerd is dat die mogelijkheid geen begaanbare oplossingsrichting biedt. Weliswaar zouden bestaande verschillen in behandeling van slachtoffers van een strafbaar feit verdwijnen, maar er ontstaan onmiddellijk weer nieuwe afbakeningsproblemen. Ook zouden de kosten waarschijnlijk bijzonder hoog zijn en bovendien kent een dergelijke oplossing zeer ingrijpende andere maatschappelijke gevolgen.

Een gegarandeerde overheidsvergoeding voor iedereen en voor alle schade is kortom geen realistische optie. Dat impliceert dat het beleid van de overheid op dit terrein steeds gepaard zal gaan aan beperking van het toepassingsgebied tot alleen bepaalde slachtoffers en tot onderscheiden behandeling van verschillende groepen slachtoffers. Dit betekent dat die verschillen en onderscheidingen een objectieve rechtvaardiging vergen. Die rechtvaardiging ligt niet besloten in de grondwettelijke taak van de overheid of hogere rechtsbeginselen die expliciet verplichten tot compensatie van slachtoffers van een strafbaar feit. Wel zijn er EU-verplichtingen tot het treffen van voorzieningen zoals Nederland die kent. Maar juist omdat zij vooral verplichten tot wat al bestaat, bieden zij geen ankerpunt voor hervormingen die moeten leiden tot een afgewogen, consistent en betaalbaar stelsel. Het advies aan de Europese Commissie om te kiezen voor een ankerpunt in een fundamenteel recht op compensatie, is niet echt steekhoudend.

Dat betekent niet dat de wetgever niet zou kunnen besluiten tot bepaalde voorzieningen voor slachtoffers, maar dan zal dit om andere reden dan de grondwettelijke overheidstaak, rechtsbeginselen of internationale verplichting daartoe, gerechtvaardigd moeten zijn.



5

**Uitgangspunten
en afwegingen:
contouren van beleid**

5.1 INLEIDING

In het vorige hoofdstuk is geconstateerd dat een afgewogen, consistent en betaalbaar stelsel voor compensatie aan slachtoffers zich niet laat afleiden uit de grondwettelijke taak van de overheid of uit rechtsbeginselen en dat ook een stelsel waarin de staat alle slachtoffers van een strafbaar feit al hun schade vergoedt, niet realistisch is. Tegen die achtergrond worden in dit hoofdstuk de gronden en rationaliteit van een beleid gericht op compensatie van slachtoffers nader onderzocht. Daartoe wordt eerst de maatschappelijke context kort beschreven waarbinnen dergelijk beleid gerealiseerd moet worden (§ 5.2). Tegen die achtergrond wordt vervolgens bezien op welke gronden overheidsbeleid ten behoeve van slachtoffers van een strafbaar feit nodig en gerechtvaardigd is en wat doel en ratio daarvan kunnen zijn (§ 5.3 t/m § 5.6). Daarbij kunnen drie componenten worden onderscheiden: 1) beleid om de toegang tot algemene voorzieningen te bevorderen, 2) bijzonder beleid gericht op slachtoffers van delicten die vanwege de aard en ernst daarvan ernstig persoonlijk letsel of leed veroorzaken en ten slotte 3) beleid om slachtoffers van een strafbaar feit te faciliteren in hun schadevergoedingsaanspraak op de dader. De commissie concludeert dat een consistent stelsel van schadevergoeding voor slachtoffers van een strafbaar feit op deze drie afzonderlijke componenten moet berusten, die op elkaar afgestemd moeten zijn en als een samenhangend geheel dienen te functioneren (§ 5.7). De verdere invulling van deze componenten en hun onderlinge samenhang komt in het volgende hoofdstuk aan de orde.

5.2 EEN BREDER VERSCHIJNSEL EN OMVATTENDER VRAAGSTUK

De vraag aan de commissie richt de aandacht op slachtoffers van een strafbaar feit, in het bijzonder op de vergoeding van hun schade en de taak van de overheid daarbij. De termen waarin een vraag wordt gesteld, beïnvloeden de 'bril' waardoor de problematiek wordt gezien. De vraagstelling aan de commissie bergt het risico in zich dat het probleem te geïsoleerd wordt benaderd. Dat zou eraan voorbijgaan dat de samenleving meer slachtoffers telt dan slachtoffers van een strafbaar feit en dat er ook altijd nog aanzienlijk meer slachtoffers van een strafbaar feit zijn dan 'geholpen' kunnen worden binnen het stelsel van publieke regels en voorzieningen. Eveneens zou dat miskennen dat er rond strafbare feiten en criminaliteit meer publieke belangen in het geding zijn dan de specifieke belangen van de slachtoffers daarvan en dat herstel na een strafbaar feit meer kan vergen dan schadevergoeding alleen.

Het gegeven dat de samenleving meer slachtoffers telt dan slachtoffers van een strafbaar feit, behoeft in een tijd van een pandemie weinig betoog. Velen worden thans door de gevolgen van een virus in hun bestaan, mogelijkheden of toekomst getroffen of bedreigd. Maar ook in meer normale tijden worden mensen buiten hun toedoen (zwaar) getroffen door handelingen van anderen (verkeersongevallen, medische missers, beroepsfouten, oneerlijke concurrentie) of gebeurtenissen (ongeluk, natuurgeweld, ziekte of andere tegenslag). Slachtoffer worden of zijn van – al dan niet strafbaar – menselijk handelen of van wat we toeval noemen, is kortom een maatschappelijk gegeven. De vele vormen van schade waarmee andere slachtoffers te maken hebben hoeven beslist niet onder te doen voor de letsels, andere gevolgen en schade waarmee slachtoffers van een strafbaar feit kunnen worden geconfronteerd. Het is heel goed denkbaar dat de overheid vanwege de ernst van die gevolgen, uit overwegingen van maatschappelijke solidariteit, maatregelen treft ter ondersteuning van categorieën slachtoffers vanwege de schrijnende situatie waarin zij terecht zijn gekomen. Daarvan biedt de huidige tijd voldoende voorbeelden. Het onderstreept echter ook dat, wanneer ten behoeve van slachtoffers van een strafbaar feit bijzondere maatregelen en voorzieningen worden getroffen, in afwijking van andere slachtoffers die te maken kunnen hebben met vergelijkbare gevolgen, de rechtvaardiging daarvan gelegen moet zijn in het feit dat men juist slachtoffer van een strafbaar feit is.

Het enkele gegeven dat het om een strafbaar feit gaat, dat wil zeggen om een menselijk handelen dat strafbaar is gesteld, is voor dergelijke voorzieningen als zodanig wel een noodzakelijke, maar nog geen voldoende rechtvaardiging. Het is een ervaringsgegeven dat criminaliteit en strafbaar handelen samengaan met menselijk samenleven. In die zin is het risico dat men slachtoffer wordt van een strafbaar feit een sociaal risico waarvan de gevolgen, net als bij andere sociale risico's, in beginsel zelf gedragen worden, tenzij deze op de dader verhaald kunnen worden. Een ander uitgangspunt is ook moeilijk denkbaar, gegeven het aantal slachtoffers van een strafbaar feit dat de samenleving jaarlijks telt (§ 2.4.1 en § 2.4.2). Het betreft een zeer omvangrijke verzameling die qua samenstelling wisselt met de tijd en perceptie van de maatschappelijke vraagstukken. Neem slechts het aantal slachtoffers dat er in het afgelopen jaar is bijgekomen vanwege overtreding van het gebod om anderhalve meter afstand tot de naaste te bewaren. Het vormt mede de grond voor de conclusie eerder (§ 4.3) dat een door de overheid gegarandeerde volledige vergoeding van schade van alle slachtoffers van een strafbaar feit financieel en organisatorisch geen reële optie is.

Het feit dat een slachtoffer van een strafbaar feit, evenals de slachtoffers van veel andere gebeurtenissen, in beginsel zelf de gevolgen daarvan draagt, betekent overigens niet dat het verder aan zijn lot wordt overgelaten. Tegenslag, schade, verdriet en leed zullen weliswaar steeds in eerste instantie zelf en in eigen omgeving opgevangen moeten worden, maar vervolgens zijn er meestal verzekeringen als het gaat om materieel verlies en beschadiging. De kosten van letsel, zaakschade en herstel zullen veelal gedekt worden door een ziektekosten- en/of inboedelverzekering. Bij verlies aan inkomsten zijn er diverse sociale voorzieningen (§ 2.3.2) waarbij in principe geen onderscheid wordt gemaakt naar oorzaak (beroepsongeval, misdrijf of sportblessure). Bij deze maatschappelijke ondersteuning van slachtoffers zijn schadeverzekeringen vooral gericht op herstel van het slachtoffer – althans financieel – in de oude toestand door de geleden schade en gemaakte kosten te vergoeden. Andere voorzieningen zijn er daarentegen primair op gericht het slachtoffer weer ‘op de been te helpen’ en in staat te stellen weer volwaardig aan het maatschappelijk verkeer deel te nemen. Dat is dan ook, naast maatschappelijke solidariteit, een van de belangrijkste rechtvaardigingen voor publieke betrokkenheid daarbij. Niet het wegnemen van de schade staat daarbij voorop, maar het ondersteunen van het herstelvermogen van het slachtoffer: de veerkracht om, nadat men getroffen is, weer verder te kunnen functioneren.

Voor de opvang van slachtoffers, waaronder slachtoffers van een strafbaar feit, bestaat een netwerk van organisaties, voorzieningen en instellingen. Het vormt als het ware een vangnet dat de veerkracht van personen ondersteunt en daarmee de maatschappelijke veerkracht bepaalt. Dat vangnet vormt zowel achtergrond als voorwaarde voor overheidsbeleid gericht op slachtoffers in het algemeen en bepaalde slachtoffers in het bijzonder, zoals slachtoffers van een strafbaar feit. Het ontstaan daarvan is niet het vanzelfsprekende resultaat van maatschappelijke krachten en mechanismen. Het vergt aandacht en zorg, ook van de zijde van de overheid die initiatieven op dit terrein in het algemeen bevordert of initiatieven gericht ondersteunt. Het onderhoud en de ontwikkeling van dat netwerk dient ook in het kader van het beleid ten behoeve van slachtoffers van een strafbaar feit een belangrijk punt van aandacht te zijn.

5.3 DRIE GRONDEN VOOR OVERHEIDSBELEID

Ook als het uitgangspunt is dat slachtoffers van een strafbaar feit voor wat de gevolgen betreft primair zijn aangewezen op eigen hulpmiddelen en algemene maatschappelijke voorzieningen, betekent dit niet dat er geen gronden zijn voor beleid ten behoeve van deze slachtoffers. Dit kan het geval zijn indien slachtoffers van een strafbaar feit bij de toegang tot algemene voorzieningen nadeel of belemmeringen ondervinden als gevolg van het feit dat zij slachtoffer zijn van een strafbaar feit. Indien slachtoffers van een strafbaar feit immers zijn aangewezen op de algemene voorzieningen en maatschappelijke steun, dan is er reden voor beleid als zij daarbij worden belemmerd vanwege dat strafbaar feit.

Een tweede grond voor beleid kan gelegen zijn in de bijzondere aard en ernst van een strafbaar feit waar een slachtoffer mee wordt geconfronteerd en de ernst van de gevolgen die dit heeft. Dat wil niet zeggen dat in andere gevallen de gevolgen geen aanleiding kunnen zijn voor beleid van de overheid, maar dan zal dat gericht moeten zijn op iedereen die met gelijke of vergelijkbare gevolgen wordt geconfronteerd. Voorzieningen en beleid die specifiek zijn gericht op slachtoffers van een strafbaar feit dienen echter hun rechtvaardiging te vinden in de bijzondere aard en ernst van het strafbare feit waarmee zij zijn geconfronteerd in combinatie met de gevolgen ervan.

Een derde grond voor beleid kan zijn om slachtoffers te faciliteren en te ondersteunen bij het aanspreken van de dader. Het is immers evenzeer een algemeen maatschappelijk uitgangspunt dat de dader aansprakelijk is voor de gevolgen van zijn onrechtmatig handelen. Dat is een kwestie van wederkerige of herstellende gerechtigheid. Indien blijkt dat de procedures en formele eisen van het rechtssysteem zodanige drempels opwerpen dat slachtoffers daardoor worden weerhouden van het aanspreken van de dader, blijft het slachtoffer zitten met de schade en beschermt het rechtssysteem onbedoeld de dader tegen de terechte aanspraak. Dat kan aanleiding zijn voor de overheid om die drempels weg te nemen of het slachtoffer te faciliteren in zijn aanspraak op de dader. De grond daarvoor is vergelijkbaar met die bij de eerste component. Het dient bovendien het belang dat met strafrechtspleging wordt gediend, te weten dat daders aangesproken worden op de gevolgen van hun strafbaar handelen.

Deze drie rechtvaardigingsgronden worden hieronder nader verkend. Andere gronden voor beleid gericht op ondersteuning van slachtoffers van een strafbaar feit zijn er in principe niet. De gevolgen of de omvang van de schade die slachtoffers oplopen, kunnen als zodanig geen rechtvaardiging zijn om die schade uit publieke middelen te vergoeden. Dan moet men zulks voor alle slachtoffers in vergelijkbare gevallen doen en komt men al snel in de buurt van het onwenselijke systeem waarin de schade van alle slachtoffers van een strafbaar feit door de overheid wordt vergoed.

5.4 WEGNEMEN BELEMMERINGEN BIJ TOEGANG

In hoofdstuk 2 (§ 2.3.2) is het algemeen regime geschetst van voorzieningen waarop slachtoffers van een strafbaar feit, net als andere slachtoffers, kunnen terugvallen voor het letsel en de schade die zij als gevolg van het strafbaar handelen hebben ondervonden. Aangezien strafbare feiten slachtoffers doorgaans raken in hun persoon of goed, zal het daarbij vooral gaan om verzekeringen (schade en ziektekosten), eventuele sociale verzekeringen en voorzieningen alsmede het maatschappelijk netwerk voor opvang en hulp aan slachtoffers. Juist omdat slachtoffers in beginsel op dit algemeen regime zijn aangewezen, is er grond voor overheidsbeleid indien blijkt dat zij bij die toegang nadeel of belemmeringen ondervinden vanwege het feit dat zij slachtoffer zijn van een strafbaar feit.

Het stelsel van algemene voorzieningen kan bijvoorbeeld ‘zwakke plekken’ kennen als het gaat om de problematiek waarmee een slachtoffer van een strafbaar feit wordt geconfronteerd. Daarvan kan bijvoorbeeld sprake zijn bij nieuwe vormen van schade waarop overheid en verzekeringswezen nog onvoldoende zijn ingespeeld, bijvoorbeeld bij cybercriminaliteit. Het kan ook meer structurele oorzaken hebben. Zo zal de aansprakelijkheidsverzekering van de dader van een gewelds- of zedenmisdrijf de schade van een slachtoffer niet dekken vanwege de opzetclausule.

Er kan ook sprake zijn van ‘zwakke plekken’ in het netwerk van voorzieningen dat slachtoffers terzijde kan staan. Er is een netwerk aan organisaties, voorzieningen en instellingen (soms verenigingen van slachtoffers) waarop een slachtoffer kan terugvallen. In het voorgaande is reeds gewezen op het belang van dit netwerk dat de veerkracht van personen ondersteunt en daarmee de maatschappelijke veerkracht bepaalt. Dat netwerk vergt aandacht, onderhoud en ontwikkeling.

Informatie is vaak een eerste voorziening waaraan slachtoffers behoefte hebben; informatie over de mogelijkheden en de instanties waar zij met hun problemen terecht kunnen. Een strafbaar feit overrompelt het slachtoffer in veel gevallen en het betrokken slachtoffer weet mogelijk niet waar hij terecht kan, ook al zijn er voorzieningen voor zijn situatie. In het licht hiervan zijn SHN en particuliere initiatieven als het Fonds Slachtofferhulp mede gericht op het informeren en ondersteunen van slachtoffers en zij verdienen daarbij steun.

De aanpak van ‘zwakke plekken’ en knelpunten in het algemeen regime van voorzieningen en de mogelijke belemmeringen bij de toegang daartoe voor slachtoffers van een strafbaar feit, vormen een eerste component van beleid ten behoeve van slachtoffers van een strafbaar feit. Het gericht wegnemen van belemmeringen bij de toegang tot algemene voorzieningen kan de druk tot steeds verdere uitbreiding van de voorzieningen die specifiek gericht zijn op slachtoffers van een strafbaar feit ten dele wegnemen.

5.5 BIJZONDERE ONDERSTEUNING VAN BEPAALDE SLACHTOFFERS

5.5.1 GRONDSLAG EN RECHTVAARDIGING

De tweede grond voor beleid ten behoeve van slachtoffers van een strafbaar feit is het gegeven dat bij bepaalde ernstige misdrijven niet alleen de materiële gevolgen, maar ook de immateriële effecten daarvan op het slachtoffer zodanig zijn dat in redelijkheid niet verwacht kan worden dat deze zich daarvan geheel op eigen kracht herstelt. Dat strafbare feiten een slachtoffer langdurig ‘uit het lood’ kunnen slaan, komt ook naar voren in hetgeen eerder werd gesteld omtrent de behoeften van slachtoffers (§ 3.2). Het gaat daarbij dan vooral om herstel van de morele, emotionele en psychische gevolgen van het strafbaar feit.

Bij beleid op deze grond komt de overheid specifiek tegemoet aan de behoeften van slachtoffers van ernstige strafbare feiten, in aanvulling op wat algemene voorzieningen, bedoeld voor alle groepen slachtoffers, kunnen bieden. Daarin onderscheidt deze benadering zich van beleid op beide andere genoemde gronden. Bij de onderhavige benadering worden voorzieningen getroffen waarvoor alleen bepaalde slachtoffers van specifieke strafbare feiten in aanmerking komen.

Gericht beleid ter ondersteuning van bepaalde groepen slachtoffers is overigens niet uitzonderlijk. De overheid voorziet vaker in een bijzondere tegemoetkoming aan slachtoffers bij rampen of in het geval van andere uitzonderlijke situaties. Een voorbeeld daarvan zijn de omvangrijke steunmaatregelen in de Covid-19-periode. Omdat het gaat om bijzonder beleid met betrekking tot bepaalde groepen slachtoffers, heeft dit wel steeds een bijzondere rechtvaardiging die berust op breed gedragen overwegingen van publiek belang.

Bijzonder beleid voor specifieke groepen slachtoffers van een strafbaar feit vindt zijn rechtvaardiging, als gezegd, in de aard en ernst van het strafbaar feit in combinatie met de ernstige gevolgen daarvan, bijvoorbeeld vanwege

de doelbewust gemaakte inbreuk op de persoonlijke integriteit van slachtoffers en het leed en letsel dat daardoor veroorzaakt wordt. Het zullen die aard, ernst en de ernstige gevolgen hiervan moeten zijn die dit bijzondere beleid rechtvaardigen.

5.5.2 GERECHTVAARDIGD ONDERSCHIED

Als het gaat om de aard en ernst van strafbare feiten brengt het Wetboek van Strafrecht zelf onderscheidingen aan: met de strafmaxima, met het onderscheid tussen misdrijf en overtreding of tussen opzettelijke en culpoze delicten. In de strafrechtelijke literatuur worden diverse factoren onderscheiden die de aard en ernst van een strafbaar feit bepalen. De Hullu, Koopmans en De Roos onderscheiden bijvoorbeeld de objectieve en de subjectieve kant van de ernst.²⁴² Aspecten als de bijzondere kwetsbaarheid van het slachtoffer, de waardering van de beschermde rechtsbelangen en de (ingetreden of potentiële) gevolgen van het delict, worden onder de objectieve kant geschaard. De subjectieve kant ziet op de specifieke opzetvormen of het onderscheid tussen doleuze en culpoze misdrijven.²⁴³ Vanuit dit perspectief kan worden gezegd dat misdrijven die in het bijzonder personen raken (aard van het strafbare feit), die opzettelijk worden gepleegd (ernst van het strafbare feit) en die ernstige gevolgen hebben (ingetreden gevolgen van het delict) als meest ernstig kunnen worden aangemerkt.

In victimologisch onderzoek (§ 4.3.2.3) wordt ook het aspect van ervaren onrecht van opzettelijk toegebracht leed geïdentificeerd als het aspect waarin de gevolgen van een strafbaar feit zich voor het slachtoffer onderscheiden van die van andere gebeurtenissen, ook als de gevolgen identiek zijn. Het is het verschil tussen leed dat iemand *overkomt* en leed dat iemand wordt *aangedaan* dat ook gevolgen heeft voor de behoefte aan compensatie die naast materiële schadevergoeding ook (immateriële) erkenning kan bieden, en als een vorm van genoegdoening kan worden beleefd.

Vanouds speelt het aspect dat er geweld in het spel is een belangrijke rol bij de keuze van de delicten van een zodanige aard en met een zodanige impact op de slachtoffers dat dit bijzondere ondersteuning van de zijde van de overheid rechtvaardigt, in het bijzonder wanneer een dergelijk delict opzettelijk is gepleegd. Zo hanteerde de wetgever bijna vijftig jaren geleden als criterium voor een financiële tegemoetkoming: “*een ieder die ten gevolge van een in Nederland opzettelijk gepleegd geweldsmisdrijf ernstig lichamelijk of geestelijk letsel heeft bekomen*” (art. 3, sub a Wsg). Het gaat daarbij niet om een in het Wetboek van Strafrecht omschreven categorie strafbare feiten. De nadere invulling van het criterium laat de wetgever over aan de Commissie van het Schadefonds (hierna: Commissie Schadefonds) die op grond van art. 8 Wsg is belast met het beheer van het fonds en de beslissing op verzoeken om een uitkering. Een uitvoeriger rechtvaardiging van dit criterium in de wetsgeschiedenis ontbreekt. Tegelijkertijd kan worden vastgesteld dat het gehanteerde criterium wel goed aansluit bij een ook in andere landen aangelegde maatstaf. Vergelijkbare criteria treft men immers aan in buitenlandse wetgeving en in de EU-regelgeving.²⁴⁴ Het criterium heeft bovendien in de afgelopen 45 jaar zijn bruikbaarheid bewezen. De wetgever heeft tot dusver slechts een beperkte uitbreiding nodig geacht, maar voor het overige heeft de Commissie Schadefonds tot dusver ruimte gevonden om het ook toe te passen op feiten die pas recenter als geweld worden beschouwd. Sinds de totstandkoming van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven zijn de opvattingen rond geweld en, in het verlengde daarvan, over de vraag welke soort delicten ernstige aantastingen van de persoonlijke integriteit vormen, verder ontwikkeld.

Dat wetgevers het specifieke geweldskarakter van bepaalde strafbare feiten als onderscheidend criterium gebruiken, is begrijpelijk en spreekt aan. Gebruik van geweld door burgers wordt vanouds als grootste bedreiging beschouwd van een geordende veilige samenleving. Geweld vormt ook een veelal directe en fysieke aantasting van de persoonlijke en lichamelijke integriteit. Toepassing van geweld is vrijwel in alle gevallen een strafbaar feit en bij delicten die met geweld gepaard gaan, telt dit als verzwarende omstandigheid. Over de jaren en de eeuwen heen is het niveau van geweld in de samenleving verder teruggedrongen²⁴⁵ zodat het uitzonderlijker is geworden (afgezien van helaas nog veel voorkomend huiselijk geweld). Een gevolg is dat wie met geweld wordt geconfronteerd en daar ernstig letsel aan overhoudt, dieper geschokt raakt in zijn vertrouwen in de samenleving dan wie te maken krijgt met meer alledaagse vormen van criminaliteit, zoals ‘gewone’ diefstal of inbraak. Ernstig geweld raakt mensen diep in hun gevoel van eigenwaarde en integriteit.

Het bestaande wettelijk criterium beantwoordt aan de eerdergenoemde elementen die de impact van strafbare feiten zo ernstig kunnen maken dat bijzonder slachtofferbeleid op het punt van compensatie gerechtvaardigd is. De vraag in hoeverre een verdere aanpassing van de reikwijdte van het Schadefonds aan de orde is, komt in het volgende hoofdstuk aan de orde.

²⁴² Snoep & Vanderveen 2012, p. 155-178. Door Snoep & Vanderveen wordt verwezen naar J. de Hullu, I.M. Koopmans & T.A. de Roos, *Het wettelijk strafmaximum*, Deventer: Kluwer 1999.

²⁴³ Deze juridische conceptualisering komt grofweg overeen met de dimensies *harmfulness* (gevolgen van het strafbare feit) en *wrongfulness* (intentie van de dader) die sociaalwetenschappelijke onderzoekers ook wel onderscheiden ten behoeve van het onderzoek naar de gepercipieerde ernst van een strafbaar feit, maar vallen daar niet geheel mee samen (zie Schoep & Vanderveen 2012, p. 155-178).

²⁴⁴ Zitting 1972, 12 131, nr. 3, p. 5.

²⁴⁵ Pinker 2011.

5.5.3 CONSISTENT EN CONSEQUENT

Het hiervoor besproken criterium is geen algoritme dat telkens een eenduidig antwoord geeft op de vraag bij welke strafbare feiten een bijzonder beleid voor slachtoffers al dan niet gerechtvaardigd is. Er is een zekere 'speelruimte' bij de keuze van de wetgever op basis van de weging van de verschillende elementen die in het criterium een rol spelen. Maar het criterium zal wel consistent en consequent moeten worden gehanteerd en ingevuld om tot een evenwichtig en afgewogen stelsel te komen. Waar de wetgever elders in de wetgeving de voor slachtoffers ernstigste feiten aanwijst, kan niet steeds een andere verzameling worden aangewezen.²⁴⁶ Wanneer steeds weer andere strafbare feiten worden aangewezen als de voor slachtoffers ernstigste feiten, zal ook het hier besproken criterium steeds weer ter discussie worden gesteld en mogelijk steeds verder worden verruimd. Dan kan onbedoeld de grens van wat bijzonder beleid voor slachtoffers van een strafbaar feit rechtvaardigt, worden overschreden en dan niet langer een voldoende rechtvaardiging bieden voor het gemaakte onderscheid. Om dezelfde reden kan het, omgekeerd, nodig zijn te toetsen of het wettelijk criterium nog voldoet om ook nieuwe vormen van misdrijven die de persoon raken, opzettelijk worden gepleegd en ernstige gevolgen kunnen hebben, te bestrijken. In het volgende hoofdstuk (§ 6.3.2.2) wordt hier nader op ingegaan.

Het belang van consistentie en consequentie betreft ook de invulling van het bijzonder beleid. Indien de geboden compensatie primair bedoeld is als steun aan slachtoffers die als gevolg van de ernstigste misdrijven in de kern van hun wezen en integriteit zijn getroffen en als erkenning van het hun aangedaan onrecht, dan valt het verschil in behandeling met andere slachtoffers te rechtvaardigen. De geboden tegemoetkoming kan gezien worden als een vorm van maatschappelijke solidariteit, een uitwerking van de verdelende gerechtigheid op grond waarvan de staat bepaalde groepen burgers bijstaat die buiten hun eigen toedoen zozeer uit balans zijn geraakt, dat zij uit collectieve middelen extra steun verdienen om weer verder te kunnen gaan en weer als volwaardig burger aan het maatschappelijk leven deel te nemen. Hoe meer de geboden compensatie echter het karakter krijgt van vergoeding van de werkelijk geleden schade, des te moeilijker valt in te zien waarom dit wel uit publieke middelen kan worden bekostigd als men ernstig letsel heeft opgelopen, maar niet als alleen goederen zijn verdwenen of beschadigd. De rechtvaardiging van het bijzonder beleid ligt, in andere woorden, mede besloten in de vorm en bedoeling van de compensatie.

5.6 FACILITERING AANSPRAKEN SLACHTOFFER OP DADER

5.6.1 GRONDSLAG EN RECHTVAARDIGING

Het faciliteren van de aanspraak op schadevergoeding van het slachtoffer jegens de dader werd in het voorgaande benoemd als de derde component van overheidsbeleid ten behoeve van slachtoffers van een strafbaar feit. Het welslagen van deze beleidscomponent veronderstelt uiteraard dat er een aanwijsbare dader of tenminste een verdachte is. Dat is op het geheel van de strafbare feiten helaas in slechts minder dan 30% van de zaken het geval (§ 2.4.2). Wat de ernstige geweldsmisdrijven betreft, is er in een meerderheid van de gevallen (circa 60%) sprake van tenminste één verdachte.

Uiteraard zal bij het vaststellen van de aansprakelijkheid voor schade moeten vaststaan dat de verdachte ook daadwerkelijk de dader is van het strafbaar feit waardoor het slachtoffer is getroffen. De 'logische' ingang voor die vaststelling is een strafrechtelijke veroordeling. Vanouds bestaat dan ook de mogelijkheid voor het slachtoffer om zich in dat strafproces te voegen met een vordering op de verdachte. Daarnaast heeft het slachtoffer steeds de mogelijkheid om de dader in een civiel proces aan te spreken voor de schade. Strikt genomen hoeven in een civiele procedure de strafrechtelijke inbreuk en schuld niet vast te staan, indien het slachtoffer de onrechtmatigheid van het handelen jegens hem kan aantonen. Dat laat onverlet dat de civielrechtelijke route doorgaans een minder aantrekkelijke optie is vanwege de praktische en juridische 'horden' die een slachtoffer daarbij moet nemen. Deze route wordt dan ook praktisch nauwelijks door privépersonen bewandeld.

In 1995 zijn met de Wet Terwee²⁴⁷ de mogelijkheden van het slachtoffer om in het kader van het strafproces zijn schade te verhalen op de dader verruimd en versterkt. Niet de aan een maximum gebonden hoogte van het te vorderen bedrag, maar de beperkte complexiteit van de vordering werd bepalend voor de behandeling van zijn vordering als benadeelde partij binnen het strafproces. De keuze om de positie van het slachtoffer in het strafproces te versterken en niet de gang naar de burgerlijke rechter te vereenvoudigen, berustte niet alleen op overwegingen van proceseconomie maar tevens op de gedachte dat daarmee ook de speciale en generale preventie zijn gediend.²⁴⁸ Via de schadevergoedingsmaatregel, waarbij de schadevergoeding door de rechter als onderdeel

²⁴⁶ Zo valt op dat de wetgever in 2011 bij de aanwijzing van de 'ernstigste feiten' in de voorschotregeling een andere omschrijving hanteerde, welke afwijkt van die in de Wet schadefonds geweldsmisdrijven.

²⁴⁷ Wet van 23 december 1992, tot aanvulling van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering, de Wet voorlopige regeling schadefonds geweldsmisdrijven en andere wetten met voorzieningen ten behoeve van slachtoffers van strafbare feiten, *Stb.* 1993, 29.

²⁴⁸ *Kamerstukken II*, 1989-1990, 21 345, nr. 3, p. 7-8.

van de sanctie kan worden opgelegd, wordt de verplichting van de dader om de aangerichte schade te vergoeden een integraal onderdeel van de strafrechtelijke reactie op het gepleegde delict. Met de schadevergoedingsmaatregel wordt de veroordeelde de verplichting opgelegd tot betaling aan de staat van het daarbij vastgestelde bedrag ten behoeve van het slachtoffer. De staat keert een ontvangen bedrag onverwijld uit aan het slachtoffer (art. 36f Sr). Het CJIB is belast met de executie van de schadevergoedingsmaatregel.²⁴⁹ Het slachtoffer profiteert daarmee van de stevige en vasthoudende inning door het CJIB en wordt zelf van een – potentieel kostbaar en zeer belastend – zelfstandig schadeverhaal op de dader bevrijd.

Niet kan worden gesteld dat de overheid door het faciliteren van het slachtoffer bij het schadeverhaal op de dader een ongerechtvaardigd onderscheid aanbrengt tussen slachtoffers en een categorie daarvan begunstigt ten opzichte van andere. Het onderscheid met slachtoffers van een strafbaar feit waarvan (vooralsnog) geen aanspreekbare dader bekend is, vloeit voort uit de aard der materie. Om te kunnen profiteren van de facilitering van het schadeverhaal op de dader is het overigens niet alleen nodig dat een vermoedelijke dader bekend is, maar ook dat er een strafrechtelijke vervolging tegen een verdachte is gestart. Uiteraard is de opsporing en vervolging van een verdachte ook een kwestie van prioriteiten bij politie en justitie, maar die zijn van secundaire, algemene aard en afhankelijk van algemeen vervolgingsbeleid en beschikbare capaciteit. Het betekent wel dat naarmate de voordelen voor het slachtoffer bij het strafproces groter worden, deze in toenemende mate belang heeft bij beslissingen over opsporing, vervolging en berechting.

De aanspraak van het slachtoffer op de dader behelst meer dan zijn civielrechtelijke aanspraak op schadevergoeding. Zoals eerder beschreven (§ 3.2.3) wijst victimologisch onderzoek uit dat confrontatie of een vorm van contact met de dader, elementen van vergelding en/of verzoening en ook een eventuele spijtbetuiging van de kant van de dader kunnen bijdragen aan herstel van het gekwetste rechtsgevoel en gevoel van eigenwaarde van het slachtoffer. Een oprechte spijtbetuiging van de dader zou soms zelfs meer goed doen dan het bestraffen van de dader.²⁵⁰ Het bijdragen aan herstel van het gekwetste rechtsgevoel van het slachtoffer is vooralsnog niet het primaire uitgangspunt van het strafproces in Nederland, maar de wetgever heeft de functie daarvan voor het slachtoffer erkend met het inruimen van een eigen positie voor het slachtoffer in het strafproces.²⁵¹ Ook het faciliteren van de schadevergoedingsaanspraak van het slachtoffer op de dader kan, als element in een proces van genoegdoening of eventueel verzoening, derhalve een bredere betekenis hebben voor het slachtoffer (§ 3.2.5) dan wat het hem uiteindelijk, in financiële termen, oplevert.

Het faciliteren van het slachtoffer in zijn aanspraak op de dader is daarmee een gerechtvaardigde, eigensoortige derde component binnen het schadestelsel ten behoeve van slachtoffers van een strafbaar feit. De situatie van slachtoffers van een strafbaar feit waarvan de dader aanwijsbaar en aanspreekbaar is, is wezenlijk anders dan die van slachtoffers waarbij dit (nog) niet het geval is. Het beleid inzake het faciliteren van slachtoffers in hun aanspraak vormt dan ook geen maatstaf voor ander beleid ten behoeve van slachtoffers, in die zin dat die in eenzelfde positie gebracht zouden moeten worden. Dat wil niet zeggen dat het beleid inzake facilitering van slachtoffers in hun aanspraak geheel op zichzelf staat en er geen samenhang zou hoeven bestaan met de andere componenten van beleid ten behoeve van slachtoffers.

5.6.2 SAMENLOOP STRAFRECHT EN BURGERLIJK RECHT

Bij het faciliteren van het slachtoffer in zijn aanspraak op de dader heeft de wetgever het strafproces als aanknopingspunt gekozen. Als gevolg daarvan komen daarbinnen momenteel verschillende functies samen. Dat is de uitkomst van een evolutie in de loop van de tijd; enerzijds om het slachtoffer te erkennen als deelnemer binnen het strafproces (spreekrecht, enz.), anderzijds om het meer mogelijkheden en meer ondersteuning te bieden bij het schadeverhaal op de dader. Van een weloverwogen visie op de functies van het strafproces en de plaats en rol daarin van deze nieuwe aspecten is daarbij niet echt sprake geweest. Mede daardoor zijn fricties ontstaan tussen verschillende belangen die daarin betrokken zijn. Zo kan in de huidige opzet zowel de rechtspositie van het slachtoffer als die van de verdachte in de knel komen (§ 3.3.4). Die van het slachtoffer omdat het beperkt is in zijn mogelijkheden om zijn vordering adequaat met deskundigen te staven en een te gecompliceerde vordering niet-ontvankelijk kan worden verklaard, waardoor het is aangewezen op een civiel proces waarbij het niet wordt gefaciliteerd. Die van de verdachte omdat deze met name als het gaat om een hoge vordering van de benadeelde partij andere rechtsbijstand behoeft dan de strafrechtelijke die hem veelal ter beschikking staat. De focus van de verdediging in het strafproces zal doorgaans op andere kwesties liggen, terwijl de dader wel tot een forse betalingsverplichting kan worden veroordeeld.

Ondanks deze knelpunten en fricties blijft het strafproces echter de ‘logische’ ingang bij het schadeverhaal op de strafrechtelijke dader. Als gezegd berust de keuze van de wetgever voor verruiming van de positie van het slachtoffer binnen het strafproces op meer dan alleen proceseconomische overwegingen. De mogelijkheid om

²⁴⁹ Artikel 3 Besluit van 24 juli 2010, houdende vaststelling van het Uitvoeringsbesluit voorschot schadevergoedingsmaatregel, *Stb.* 2010, 311.

²⁵⁰ Strang, 2002.

²⁵¹ Met het nieuw voorgestelde artikel 1.1.4. Sv wordt het recht doen aan belangen van het slachtoffer als beginsel in het Wetboek van Strafvordering opgenomen.

zich te voegen als benadeelde partij dient mede strafrechtelijke doeleinden en kan bijdragen aan de verwerking door het slachtoffer van zijn door het strafbaar feit gekwetste gevoelens. De oplossing van de spanning tussen verschillende belangen die het gevolg zijn van de samenloop binnen het strafproces van de diverse elementen, is dan ook niet om deze nu weer scherp te scheiden. Dat neemt niet weg dat die spanningen zijn toegenomen door de gegroeide omvang van de toegekende schadevergoedingsmaatregelen, de verwachting dat vorderingen geheel naar maatstaven van het civiele recht worden beoordeeld, en de voordelen die voor het slachtoffer verbonden zijn aan inning van de schadevergoedingsmaatregel door het CJIB en de garantstelling in het kader van de voorschotregeling. Dit heeft de beslissing van de rechter over de ontvankelijkheid van de vordering benadeelde partij van groot gewicht gemaakt. Er is reeds gewezen op de geringe aantrekkelijkheid van het burgerlijk proces voor het slachtoffer als eisende partij. Gelet op het feit dat het daarbij niet de faciliteiten geniet van het strafproces (in het bijzonder inning CJIB en garantstelling), komt de beslissing over de ontvankelijkheid voor veel privépersonen praktisch neer op een beslissing of het slachtoffer wel of geen schadevergoeding krijgt. In maar heel weinig gevallen komt het bij niet-ontvankelijkheid tot een vervolg in een civiel proces.²⁵²

De bestaande spanningen vergen een oplossing. Anders loopt de voortgaande ontwikkeling van dit onderdeel van het beleid ten behoeve van slachtoffers vast in tegenstellingen. In het volgende hoofdstuk wordt hierop nader ingegaan.

5.6.3 VOORSCHOTREGELING EN GARANTSTELLING

Het verhalen van een eventueel door de rechter toegewezen schadevergoeding vormde voorheen een zelfstandige belemmering voor slachtoffers bij het aanspreken van de dader. Ook indien het slachtoffer zijn (beperkte) vordering in het strafproces kon indienen en kreeg toegewezen, moest hij deze vervolgens volgens de regels van het civiele recht zelf innen. De schadevergoedingsmaatregel die met de Wet Terwee werd geïntroduceerd vormde in dit opzicht een aanzienlijke verbetering, zeker nadat het CJIB verantwoordelijk werd voor de executie daarvan in plaats van het OM. De schadevergoedingsmaatregel legt de dader een publiekrechtelijke vordering op die deze aan de staat moet voldoen, waarna de staat de geïnde bedragen aan het slachtoffer uitkeert.

Met de in 2011 geïntroduceerde voorschotregeling is de positie van het slachtoffer van gewelds- en zedenmisdrijven aanzienlijk verder versterkt. Het komt erop neer dat indien de wegens een misdrijf veroordeelde binnen acht maanden niet (of niet volledig) heeft voldaan aan zijn verplichting uit hoofde van de schadevergoedingsmaatregel, de staat het resterende bedrag uitkeert aan het slachtoffer.²⁵³ Motief voor deze regeling is om het slachtoffer te vrijwaren van de voortdurende pijnlijke herinnering aan het strafbare feit als gevolg van een druppelsgewijze inning van de schadevergoeding.²⁵⁴ Waar deze regeling aanvankelijk slechts gold voor gewelds- of zedenmisdrijven, geldt zij sinds 2016 voor alle misdrijven, waarbij voor de gewelds- en zedenmisdrijven de ongemaximeerde garantstelling geldt, en voor de overige misdrijven een garantie tot een maximum tot € 5.000. De tendens tot verdere uitbreiding zet zich nog steeds voort: momenteel is een wetsvoorstel bij de Staten-Generaal in behandeling waarbij de voorschotregeling ook wordt uitgebreid tot strafrechtelijke overtredingen tot een maximumbedrag van € 5.000.²⁵⁵

De schadevergoedingsmaatregel zelf en de daaropvolgende inning door het CJIB kunnen niet worden gezien als ongerechtvaardigde bevoordeling van één groep slachtoffers ten opzichte van andere slachtoffers om dezelfde reden als waarom het faciliteren van het slachtoffer in zijn aanspraak op de dader dat niet is (zie ook § 4.4.4.1). Er is ook geen sprake van een ongerechtvaardigd onderscheid ten opzichte van slachtoffers die een schadevergoeding via het civiel proces trachten te verkrijgen en daar geen vergelijkbare voordelen genieten. De schadevergoedingsmaatregel is eigen aan het strafproces en moet als onderdeel van de gehele sanctie worden begrepen; in een civiel proces worden immers geen publiekrechtelijke straffen of maatregelen jegens de staat opgelegd, maar worden civielrechtelijke vorderingen tussen partijen toegewezen.

De ongemaximeerde of gemaximeerde garantstelling als onderdeel van de voorschotregeling vormt in deze context evenwel een opvallende afwijking. De gedachte achter de voorschotregeling is dat slachtoffers aldus de belasting wordt bespaard van een druppelsgewijze, vaak over vele jaren gespreide, periodieke betaling door de dader. Als het daarbij om een reëel voorschot zou gaan, dat wil zeggen om een percentage van het bedrag dat naar realistische inschatting van het CJIB zal kunnen worden geïnd, kan de voorschotregeling als een element van facilitering van het slachtoffer in zijn schadeverhaal op de dader worden begrepen. In de gekozen opzet gaat het echter niet om een dergelijk reëel voorschot, maar om een gegarandeerde betaling op kosten van de staat van het nog openstaande restant – voor het volledige bedrag bij gewelds- en zedenmisdrijven, of bij andere misdrijven tot een maximum van € 5.000. Doordat deze garantieregeling niet meer afhankelijk is van de solvabiliteit van de dader, is er geen sprake meer van een voorschot, maar van een gegarandeerde schadevergoeding door

²⁵² Schrama & Geurts 2012, p. 81 en p. 137; Kool e.a. 2014, p. 31-32.

²⁵³ Artikel 6:4:2 lid 7 Sv. juncto art. 6:4:8 lid 3 Sv.

²⁵⁴ Kamerstukken II, 2007-2008, 30 143, nr. 24.

²⁵⁵ Kamerstukken I 2020/21, 35 349, A. Het voorstel is inmiddels aanvaard door de Tweede Kamer.

de staat, die geheel of gedeeltelijk in de plaats treedt van de schadevergoedingsaanspraak van het slachtoffer op de dader. Deze vaststelling wordt niet anders door het gegeven dat volgens cijfers van het CJIB na verloop van jaren een zeer hoog percentage van het aantal opgelegde schadevergoedingsmaatregelen ook daadwerkelijk bij de dader blijkt te kunnen worden geïnd.

De garantstelling als onderdeel van de huidige voorschotregeling komt erop neer dat een specifieke groep slachtoffers – anders dan elk ander slachtoffer van een strafbaar feit dat niet voor deze regeling in aanmerking komt – het door de rechter bij schadevergoedingsmaatregel opgelegde bedrag op kosten van de staat volledig respectievelijk tot een maximumbedrag gegarandeerd wordt. Die bevoordeling hangt niet onlosmakelijk samen met de schadevergoedingsmaatregel en daarmee met de gerechtvaardigde facilitering van de aanspraak van het slachtoffer op de dader. Doordat de schadevergoedingsaanspraak op de dader door de overheid wordt overgenomen, gaat het niet langer om facilitering, maar om een gegarandeerde schadevergoeding door de staat aan slachtoffers van een strafbaar feit. In het volgende hoofdstuk wordt nader ingegaan op de implicaties hiervan.

5.7 DRIE COMPONENTEN EN EEN GEMEENSCHAPPELIJK KADER

Er laten zich drie gronden onderscheiden voor beleid ten behoeve van compensatie van slachtoffers van een strafbaar feit. Die leiden tot drie onderscheiden 'beleidsterreinen', waarbij het gaat om onderscheiden groepen slachtoffers, een onderscheiden aanpak, een eigen rationaliteit en eigen rechtvaardiging. Het zijn de drie componenten van beleid die, mits goed op elkaar afgestemd, een afgewogen, consistent en betaalbaar stelsel van compensatie voor slachtoffers van een strafbaar feit mogelijk maken, te weten: een beleid gericht op de toegankelijkheid voor slachtoffers van een strafbaar feit tot algemene voorzieningen; een bijzonder beleid gericht op het bieden van een tegemoetkoming aan slachtoffers van een strafbaar feit van zodanig ernstige aard en impact dat zo'n tegemoetkoming op basis van maatschappelijke solidariteit en uit een oogpunt van erkenning op zijn plaats is; en een faciliterend beleid ter ondersteuning van slachtoffers van een strafbaar feit bij het schadeverhaal op de dader.

Deze drie componenten zijn verschillend en dienen vanuit de onderscheiden rechtvaardigingsgronden te worden ingevuld en niet onderling verward. Binnen ieder van die componenten zullen maatregelen en voorzieningen samenhangend en consistent moeten zijn, maar tussen de componenten kunnen verschillen gerechtvaardigd zijn voor zover die samenhangen met de verschillen in rationaliteit. Het onderscheid en de verschillen tussen de drie componenten nemen echter niet weg dat zij tezamen een integraal beleid vormen ten behoeve van slachtoffers van een strafbaar feit. Er moet met andere woorden sprake zijn van onderlinge consistentie, samenhang en proportionaliteit bij de specifieke invulling van deze drie componenten. Een eenzijdige aandacht voor de ontwikkeling en verbetering van de positie van slachtoffers binnen een van de componenten kan onvereenigbaar zijn met deze eis van een afgewogen en samenhangend beleid. Het beleid kan ook niet de slachtoffers op één terrein wezenlijk gunstiger behandelen dan op andere, indien dit niet voortvloeit uit de rationaliteit van beleid en aanpak op dat terrein.

Vanuit de optiek van een afgewogen beleid zijn bijvoorbeeld in het bestaande beleid de mogelijkheden van het beleid gericht op algemene voorzieningen ondergewaardeerd, terwijl het faciliterend beleid ten aanzien van het schadeverhaal op de dader veel aandacht heeft gekregen. Verbetering van het netwerk van maatschappelijke voorzieningen en van de toegang daartoe met betrekking tot veelvoorkomende behoeften van slachtoffers van een strafbaar feit heeft doorgaans een veel hoger 'rendement' dan verbeteringen die per definitie slechts een beperkte groep slachtoffers van een strafbaar feit bereiken. Mogelijk kan dit ook voorkomen dat de oplossing bij nieuwe vragen of knelpunten stevast in de publieke sector wordt gezocht. Een afgewogen beleid vergt een gelijkmatige verdeling van aandacht over de drie componenten.

In het voorgaande is vanuit de problematiek in het algemeen van slachtoffers van een strafbaar feit onderzocht en beredeneerd welke gronden voor overheidsbeleid zich daarin aanbieden. Geconstateerd kan worden dat de bestaande aanpak en instituties op het terrein van steun aan slachtoffers zich goed in dat kader laten voegen. SHN is breed gericht op ondersteuning van slachtoffers – ook voor wat betreft de toegang tot algemene voorzieningen –, het Schadefonds op de bijzondere ondersteuning van de slachtoffers van bepaalde misdrijven, terwijl de voorzieningen in het strafproces en met betrekking tot de inning van de schadevergoedingsmaatregel tezamen het faciliterend beleid op het punt van verhaal vormen. Het betekent dat het ontwikkelen van een afgewogen, consistent en betaalbaar stelsel niet een ingrijpende herschikking vergt, maar kan aanknopen bij de bestaande inrichting en instituties teneinde deze te doen convergeren tot het beoogde stelsel. Vandaar dat in het volgende hoofdstuk, waarin nader invulling wordt gegeven aan het in dit hoofdstuk ontwikkelde kader, zal worden aangeknoopt bij het bestaande stelsel om vandaaruit te bezien op welke wijze dit kan evolueren in de gewenste richting.



6

**Een afgewogen,
consistent en
betaalbaar bestel**

6.1 AFSTEMMEN, CONVERGEREN EN VOORTBOUWEN

In het vorige hoofdstuk zijn drie gronden voor beleid geschetst, die tezamen de basis bieden voor een afgewogen, consistent en betaalbaar stelsel van compensatie voor slachtoffers van een strafbaar feit. Dat stelsel bestaat uit drie componenten: 1) het voorkomen dat slachtoffers van een strafbaar feit drempels ondervinden ten aanzien van het algemene vangnet van sociale voorzieningen en private verzekeringen, 2) het weer op weg helpen van bepaalde slachtoffers van bepaalde strafbare feiten en 3) het faciliteren van het verhalen van schade op de veroorzaker. In dit hoofdstuk worden de drie componenten op basis van hun rechtvaardiging en daaruit voortvloeiende rationaliteit nader uitgewerkt en bovendien in onderling verband gezien.

Bij die uitwerking kan worden aangesloten bij bestaande voorzieningen en regelingen, want ondanks de 'organische' groei biedt het bestaande stelsel goede aanknopingspunten voor de drie gewenste componenten van overheidsbeleid op dit gebied. Niettemin is er, gezien vanuit de grondslag en rationaliteit van elke component afzonderlijk én gelet op hun samenhang, ook aanleiding voor herijking. Een afgewogen, consistent en betaalbaar stelsel impliceert dan ook niet een volledige reconstructie van dit bestel, maar veeleer: onderling afstemmen, doen convergeren en voortbouwen.

In dit hoofdstuk wordt eerst nader ingegaan op ieder van de drie componenten, zoals die in het vorige hoofdstuk zijn onderscheiden (§ 6.2, § 6.3 en § 6.4). Vervolgens wordt ingegaan op de onderlinge samenhang en afstemming daartussen (§ 6.5). Ten slotte komt de betaalbaarheid aan de orde (§ 6.6).

6.2 BELEID GERICHT OP ALGEMENE VOORZIENINGEN

6.2.1 GRONDSLAG

Een eerste component van een omvattend overheidsbeleid ten behoeve van slachtoffers van een strafbaar feit is beleid gericht op het wegnemen van belemmeringen die slachtoffers als gevolg van het strafbaar feit ondervinden bij de toegang tot of het gebruik van algemene voorzieningen: gezondheidszorg, sociale voorzieningen en verzekeringen. In beginsel kunnen slachtoffers van een strafbaar feit daarop terugvallen, ongeacht of de oorzaak gelegen is in een strafbaar feit, ongeval of andere vorm van tegenspoed; het onderscheid tussen '*risque professionnel*' en '*risque social*' wordt in Nederland in de regel niet gemaakt. Dat laat onverlet dat slachtoffers daarbij hinder kunnen ondervinden van het feit dat zij slachtoffer zijn van een strafbaar feit of dat zij daarin met hun problemen als gevolg daarvan minder goed terechtkunnen. Grondslag van het beleid is dat, waar het uitgangspunt is dat slachtoffers van een strafbaar feit zijn aangewezen op het algemene vangnet, zij bij het gebruik daarvan geen hinder moeten ondervinden van het strafbaar feit waarvan zij slachtoffer zijn geworden en dat ze gelijkelijk met andere slachtoffers steun moeten kunnen vinden. Daarbij gaat het in beginsel dus niet om maatregelen die specifiek bedoeld zijn voor slachtoffers van een strafbaar feit, maar zal het in de regel gaan om maatregelen die deze slachtoffers meer in het bijzonder ten goede zullen komen.

6.2.2 AANDACHTSPUNTEN

Ten aanzien van het algemene vangnet signaleert de commissie vier aandachtspunten: 1) informatieverstrekking over toegang tot dat vangnet specifiek voor slachtoffers van een strafbaar feit, 2) beperkingen in het zorgnetwerk die toegang tot zorg kunnen belemmeren, 3) het beperkt beschikbaar zijn van *first party*-verzekeringen tegen bepaalde vormen van schade door strafbare feiten en 4) het feit dat particuliere aansprakelijkheidsverzekeringen doorgaans dekking uitsluiten voor opzettelijk veroorzaakte schade. Deze vier elementen worden hierna kort besproken, waarbij wordt gezien op welke punten en waarom overheidsbeleid al dan niet geïndiceerd is.

INFORMATIEVERSTREKKING

Een eerste voorwaarde voor slachtoffers van een strafbaar feit is dat zij 'hun weg' kunnen vinden naar de benodigde voorzieningen. De aandacht van de overheid voor ondersteuning en informatievoorziening op dit punt, zoals dat onder meer wordt gerealiseerd door SHN, laat zich in het algemeen rechtvaardigen doordat slachtoffers van een incident doorgaans niet onmiddellijk weten waar zij terecht moeten. Ten aanzien van slachtoffers van een strafbaar feit laat deze ondersteuning zich in het bijzonder rechtvaardigen, doordat na een strafbaar feit dikwijls een traject volgt waarin instanties zijn betrokken (politie, justitie, rechtsbijstand) waarmee men doorgaans niet van doen heeft.

ALGEMEEN NETWERK ZORG

Slachtoffers van een strafbaar feit kunnen worden geconfronteerd met belemmeringen in de toegang tot elementen van de gezondheidszorg doordat zij een eigen risico dragen en doordat zorgpolissen niet alles dekken. Zo

is denkbaar dat een slachtoffer geen psychische of tandheelkundige zorg zoekt vanwege deze financiële belemmeringen. Dit geldt echter evenzeer voor slachtoffers van andere gebeurtenissen en ongevallen. Het enkele feit dat iemand slachtoffer is van een strafbaar feit rechtvaardigt op zich nog niet dat op dit punt voor hen een bijzondere voorziening wordt getroffen. Dit is anders indien het een strafbaar feit betreft waarvoor gegeven de aard en ernst van de gevolgen een financiële tegemoetkoming mogelijk is zoals hieronder wordt besproken (§ 5.3). Wel is het denkbaar dat algemene initiatieven worden gestimuleerd of ontwikkeld waar ook of in het bijzonder slachtoffers van een strafbaar feit baat bij kunnen hebben. Daarbij kan gedacht worden aan initiatieven om meer gerichte zorg of steun te bieden, zoals behandeling van PTSS, het stimuleren van lotgenotencontacten en de verwijdering van beelden of berichten op het internet.

BEPERKINGEN IN AANBOD PARTICULIERE VERZEKERINGEN

Particuliere verzekeringen spelen een belangrijke rol bij de vergoeding van schade die slachtoffers ondervinden als gevolg van een strafbaar feit. Ten aanzien van de gevolgen van bepaalde strafbare feiten bestaan niettemin (vooral nog) lacunes in het verzekeringsaanbod. Denk aan vermogensschade als gevolg van cybercriminaliteit, maar ook aan verlies van arbeidsvermogen of immateriële schade na geweldsmisdrijven. Verbeteringen in de dekking op deze terreinen hebben potentieel een hoog rendement, zij het dat dit beperkt is tot degenen die een dergelijke verzekering afsluiten. Om die reden ziet de commissie geen redenen voor overheidsbeleid op dit punt. Het verzekeren van gevolgschade met het oog op herstel in de 'oude situatie' blijft principieel een eigen verantwoordelijkheid. Lacunes in het aanbod van verzekeringen tegen gevolgen van strafbare feiten hebben overigens, naar de commissie heeft begrepen, al de aandacht van de sector. Dat laat onverlet dat de overheid kan bijdragen aan het wegnemen van mogelijke bezwaren aan de zijde van verzekeraars om bestaande lacunes in het verzekeringsaanbod op te vullen, bijvoorbeeld door samenwerking met banken en netwerkproviders (die ieder ook verantwoordelijkheden hebben in dit verband) te stimuleren.

OPZETCLAUSULE IN AANSPRAKELIJKHEIDSVERZEKERING

Een belemmering in de werking van het algemene vangnet wordt op het punt van strafbare feiten in het bijzonder gevormd door de in aansprakelijkheidsverzekeringen voor particulieren neergelegde uitsluiting van dekking van opzettelijk toegebrachte schade. Hoewel een zeer groot deel van de Nederlandse bevolking op deze wijze tegen aansprakelijkheid voor eigen gedrag is verzekerd, is de betekenis van deze verzekeringen voor slachtoffers van opzettelijk gepleegde strafbare feiten daardoor zeer beperkt. Dat heeft tot gevolg dat slachtoffers zijn aangewezen op de – veelal beperkte – solvabiliteit van de pleger van het strafbare feit waarvan zij het slachtoffer werden. Dat levert de situatie op dat slachtoffers die opzettelijk een dakpan op hun hoofd krijgen gegooid, slechter af zijn dan in de situaties waarin de dakpan per ongeluk is gevallen of losgewaaid. Het is aannemelijk dat een deel van de schades, waarvoor nu in het strafproces een oplossing moet worden gezocht, bij aanpassing van de opzetclausule reeds door de verzekering kan worden gedekt.

Denkbaar is dat de opzetclausule wordt vervangen door een clausule die het mogelijk maakt dat verzekeraars voortaan wel de schade van slachtoffers van opzetdelicten dekken waarvoor de verzekerde aansprakelijk is, waarbij zij een regresrecht op hun eigen verzekerde krijgen voor het uitgekeerde bedrag. In dat kader zou vervolgens kunnen worden bezien of aan een verzekeraar die de aansprakelijkheid aldus heeft gedekt, faciliteiten in het strafproces (voeging, schadevergoedingsmaatregel) zouden moeten toekomen. In dit rapport wordt deze mogelijkheid niet nader uitgewerkt. De commissie heeft deze mogelijkheid met vertegenwoordigers van de verzekeringsbranche besproken, waarbij gebleken is dat dit niet onbespreekbaar is, maar ook dat tussen 'droom en daad' nog veel bedenkingen en praktische bezwaren bestaan. In alle gevallen biedt het beperken van de opzetclausule slechts soelaas als er een aanspreekbare en verzekerde dader is, tenzij tevens in een verplichte verzekering en in een algemeen waarborgfonds voor onverzekerden of onbekend gebleven veroorzakers zou worden voorzien. Een dergelijke ingrijpende herziening van het verzekeringsstelsel lijkt voornamelijk geen begaanbare weg.

6.3 BIJZONDER BELEID VOOR BEPAALDE SLACHTOFFERS

6.3.1 GRONDSLAG EN UITWERKING

De tweede component van overheidsbeleid ten behoeve van slachtoffers van een strafbaar feit is gericht op slachtoffers die als gevolg van opzettelijk geweld tegen hun persoon ernstig letsel hebben ondervonden. In dat geval rechtvaardigt de combinatie van de aard en ernst van de normschending, het op de persoon gerichte karakter daarvan en de ernst van de gevolgen, dat de overheid voorziet in een op solidariteit gebaseerde financiële tegemoetkoming die aan slachtoffers erkenning biedt van het onrecht dat hun is aangedaan en hen ondersteunt om daar weer bovenop te komen.

Deze tweede component van overheidsbeleid is tot dusver ingevuld met het Schadefonds dat in 1976 werd opgericht. Het Schadefonds biedt een financiële tegemoetkoming aan slachtoffers van in Nederland opzettelijk ge-

pleegde geweldsmisdrijven die ernstig lichamelijk of geestelijk letsel tot gevolg hebben gehad. Het Schadefonds keert slachtoffers een geldbedrag uit als tegemoetkoming in leed (immateriële schade) en eventuele financiële schade. Deze uitkering is niet bedoeld als schadevergoeding, maar als tegemoetkoming die ertoe strekt de benadeelde te erkennen in wat hem is aangedaan en om hem te helpen weer verder te komen. De omvang van het bedrag wordt bepaald door de aard en ernst van het geweldsmisdrijf en door de ernst van het toegebrachte letsel, zij het dat de tegemoetkoming niet meer bedraagt dan de door letsel of overlijden veroorzaakte schade. Bij nabestaanden kan een tegemoetkoming worden aangevuld met twee aparte tegemoetkomingen die specifiek gericht zijn op schade die ontstaat door het overlijden (voor uitvaartkosten en derving van levensonderhoud).

Een belangrijk aspect van deze component van overheidsbeleid is dat de tegemoetkoming kan worden verstrekt ongeacht of er een dader in beeld is en of deze wordt vervolgd, maar ook dat de tegemoetkoming kort na het delict op basis van een relatief eenvoudige procedure kan worden verkregen, zodat deze maximaal aan haar doel – het weer op weg helpen van de benadeelde – kan beantwoorden.

De Commissie Schadefonds, die beslist over de toekenning van tegemoetkomingen, heeft de invulling van de wettelijke grondslag in de uitvoering van de wet geleidelijk laten mee evolueren met onder meer de opvattingen in de rechtspraak. Dat laat onverlet dat er na bijna vijftig jaar aanleiding kan zijn om het toepassingsgebied (type delicten en territoriale bereik daarvan, kring van gerechtigden), de hoogte van de tegemoetkomingen nader te bezien. Die elementen worden daarom hieronder geadresseerd.

6.3.2 TYPE DELICT

6.3.2.1 BESTAANDE PRAKTIJK: AARD EN ERNST DELICT, ERNST LETSEL

De basis voor het bestaande beleid is de Wet Schadefondsgeweldsmisdrijven. *“Uit het fonds kunnen uitkeringen worden gedaan aan a) een ieder die ten gevolge van een in Nederland opzettelijk gepleegd geweldsmisdrijf ernstig lichamelijk of geestelijk letsel heeft bekommen”*, stelt artikel 3, lid 1 sub a Wsg. De reikwijdte van de wet is een aantal malen uitgebreid (invoering aanspraak op vergoeding van affectieschade, toevoeging dood door schuld delicten), maar daarbij is het criterium als zodanig niet gewijzigd.

De wetgever vult dit criterium niet nader in. De Commissie Schadefonds die krachtens art. 8 Wsg is belast met de uitvoering van de wet, heeft het begrip geweldsmisdrijf als volgt ingevuld: *“met een geweldsmisdrijf wordt bedoeld een in het Wetboek van Strafrecht strafbaar gesteld misdrijf (of een strafbare poging daartoe), waarbij tegen een persoon geweld is gebruikt of met geweld is gedreigd.”*²⁵⁶

Omdat het criterium inmiddels bijna vijftig jaar oud is, heeft de commissie bezien of er aanleiding is om het bestaande criterium substantieel te wijzigen. Daarbij geldt als vertrekpunt de conclusie in het voorgaande dat een stelsel waarin elk slachtoffer van een strafbaar feit zijn kosten en schade vergoed krijgt, niet realistisch is en bovendien een scheve verhouding schept met andere slachtoffers in de samenleving (§ 4.3). Daarom is ook geconcludeerd dat een stelsel van tegemoetkomingen aan slachtoffers van een strafbaar feit steeds zal moeten aanknopen bij de aard en ernst van de strafbare feiten en niet uitsluitend bij de gevolgen (§ 5.4.3). In dat licht is er geen reden om de formele eis, dat er sprake moet zijn van een in of krachtens het Wetboek van Strafrecht als *misdrijf* strafbaar gesteld handelen, te wijzigen; daarmee brengt de wetgever immers een eerste en breed gedragen afbakening aan op basis van de mate van ernst van een strafbaar feit.

Het huidige criterium bevat drie inhoudelijke elementen die een vertaling vormen van de eerder onderscheiden criteria, te weten: het moet gaan om 1) opzettelijk 2) geweld tegen een persoon dat 3) ernstig letsel of leed tot gevolg heeft. Elk van deze elementen stelt eigen beperkingen in de toepassing. Wat in dit verband ernstig letsel is, is door het Schadefonds vertaald in de ‘Letsellijst Schadefonds Geweldsmisdrijven’. Gelet op de wettelijke taakverdeling, waarbij de praktische invulling van het wettelijk criterium de verantwoordelijkheid is van de Commissie Schadefonds, gaat de commissie hier niet verder in op deze invulling van ernstig letsel. De twee andere elementen (‘geweld’ en ‘opzet’) komen hieronder aan de orde.

6.3.2.2 GEWELD

Met het vereiste dat er sprake is van een strafbaar feit waarbij tegen een persoon geweld is gebruikt of met geweld is gedreigd, maakt het criterium onderscheid tussen de misdrijven waarvoor een tegemoetkoming wordt gegeven en die waarvoor dit niet het geval is. Daarbij is gekozen voor een inhoudelijk criterium en niet voor een limitatieve opsomming van strafbare feiten, zoals in de voorschotregeling. Dat heeft een geleidelijke ontwikkeling in de toepassingspraktijk van de Commissie Schadefonds mogelijk gemaakt. Deze Commissie vult dit begrip thans als volgt in:

²⁵⁶ Beleidsbundel Schadefonds Geweldsmisdrijven 1 juli 2019, p. 4.

“Geweld kan bestaan uit lichamelijk en psychisch geweld. Mishandeling, openlijke geweldpleging, bedreiging met geweld, mensenhandel, belaging, verkrachting, diefstal met geweld en moord en doodslag zijn misdrijven die altijd worden aangemerkt als geweldsmisdrijf. Brandstichting wordt alleen als geweldsmisdrijf aangemerkt als met opzet brand is gesticht en hierbij levensgevaar of gevaar voor ernstig letsel van het slachtoffer is veroorzaakt.

Ook als een slachtoffer onder grote psychische druk wordt gezet kan sprake zijn van een geweldsmisdrijf. Het geweldsaspect kan bijvoorbeeld bestaan uit het door de dader creëren van een bepaalde situatie waarin het slachtoffer niet meer in staat is om zijn of haar wil te bepalen of waarin misbruik wordt gemaakt van bepaalde omstandigheden. Hierbij valt te denken aan zedenmisdrijven. Een aanzienlijk leeftijdsverschil, een gezagsverhouding of een afhankelijke positie ten opzichte van de dader zijn voorbeelden van omstandigheden die gelijk gesteld kunnen worden met geweld.”²⁵⁷

Het Schadefonds past het begrip geweld kortom ruim toe, waarbij de uitleg die in wet en jurisprudentie aan het begrip wordt gegeven, mede bepalend is, maar daar niet aan gelijk staat.²⁵⁸ Aldus is het mogelijk gebleken nieuwe vormen van strafbaar handelen onder het begrip te brengen. Het onderscheid tussen geweldsdelicten en vermogensdelicten blijft daarbij gerespecteerd. Voor een wijziging op dat punt lijkt geen aanleiding. De rechtvaardiging van deze vorm van bijzonder beleid is gelegen in de aard en ernst van de betrokken strafbare feiten (§ 5.4.3): ernstig gewelddadig handelen dat op de persoon is gericht en ernstige gevolgen heeft voor de lichamelijke en psychische integriteit van de persoon. Vermogensdelicten voldoen daar niet aan. De commissie ziet, gelet op de hiervoor beschreven grondslag en rationaliteit van deze component van het overheidsbeleid, geen ruimte voor verruiming.

Op andere punten gaat de rek echter geleidelijk uit het begrip geweld. Dit doet zich bijvoorbeeld voor bij vormen van psychisch geweld en bij strafbare feiten in de sfeer van zedenmisdrijven via het internet. Zaken van extreme verwaarlozing of vernedering van met name minderjarigen waarbij er geen sprake is van fysiek geweld of bepaalde zedenmisdrijven (bijvoorbeeld sexting, wraakporno), waarbij strikt genomen geen geweld of dwang plaatsvindt, lijken buiten het bereik van het gehanteerde criterium te vallen, hoewel de (psychische) gevolgen voor het slachtoffer groter kunnen zijn dan in geval van fysiek geweld. Het gaat daarbij niet alleen om de afwezigheid van fysiek handelen, maar ook om het feit dat psychisch geweld als zodanig niet als misdrijf strafbaar is gesteld. Het Schadefonds lost dit vooralsnog op door vormen van psychisch geweld onder bestaande strafbepalingen te begrijpen,²⁵⁹ maar die aanpak werkt niet bij zedendelicten die geen geweldsdelict zijn.

Gebrek aan een relevante strafbepaling vormt een belangrijke beperking. Dit speelde tot voor kort²⁶⁰ bijvoorbeeld bij de verspreiding van seksueel beeldmateriaal via het internet. In het verleden oordeelde het Schadefonds reeds dat afpersing binnen de reikwijdte van het begrip geweld valt. Het Schadefonds leest nu al een geweldsaspect in de omstandigheden, zoals bepaalde gedragingen of overwicht van de dader in relatie tot de kwetsbaarheid en de leeftijd van het slachtoffer. Niettemin wordt in veel gevallen het materiaal zonder andere druk dan verleiding met ‘liefde’, geld of cadeaus toegezonden, terwijl slachtoffers veel schade ondervinden als het beeldmateriaal online wordt verspreid, en veelal niet meer volledig van het internet verwijderd kan worden. Deze problematiek dreigt nog gecompliceerder te worden als gevolg van moderne technieken waarmee men gemaakte beelden van iemand kan verspreiden die niet van echte zijn te onderscheiden (zogenaemde ‘deep fake’). Het gaat in dat geval om handelen dat bedoeld is iemand ernstig in de persoon te beschadigen zonder dat daaraan enig contact of handeling van de kant van de dader jegens het betrokken slachtoffer is voorafgegaan. Er is kortom een groeiend aantal situaties waarin aan personen ernstig psychisch leed en schade worden toegebracht, zonder dat daarbij sprake is van een fysieke geweldshandeling jegens het slachtoffer waarmee het psychisch letsel wordt toegebracht en waarbij ook in de omstandigheden geen geweldsaspect valt te lezen.

Tegen die achtergrond dient een aanvulling van het bestaande criterium te worden overwogen. Daartoe zouden psychisch en seksueel geweld zelfstandig genoemd kunnen worden op de wijze zoals dit ook is geschied in de Tijdelijke regeling financiële tegemoetkoming voor slachtoffers van geweld in de jeugdzorg.²⁶¹ Die regeling hanteert een drievoudig concept van geweld door te onderscheiden tussen: fysiek geweld, psychisch geweld en seksueel geweld. Daarmee wordt aangeknoopt bij de bestaande elementen: opzet, geweld tegen personen en ernstige gevolgen. Duidelijk wordt gemaakt dat het niet alleen om het traditionele concept van geweld gaat, maar ook om gevallen waarin geweld vooral besloten ligt in wat nadien gedaan wordt (het geweld van het voldongen feit). Dat schept ruimte voor een ontwikkeling waarbij psychisch geweld nog meer dan thans kan worden afgeleid uit het

²⁵⁷ Beleidsbundel Schadefonds Geweldsmisdrijven 1 juli 2019, p. 4.

²⁵⁸ De interpretatie van het begrip ‘geweld’ in artikel 81 Sr is bijvoorbeeld beperkter dan de invulling die het Schadefonds daaraan geeft. De strafwetgever heeft daarbij vooral het toepassen van fysieke kracht voor ogen gehad of het bedwelmen van iemand (zie A.J. Machiels in: Noyon/Langemeijer/Remmelink *Strafrecht*, art. 81 Sr, aant. 6). Door ook ‘psychisch geweld’ en delicten als belaging, opzettelijke brandstichting of mensenhandel – dat onder andere ook door een andere feitelijke, misleiding en misbruik van een kwetsbare positie kan worden bewerkstelligd – onder de geweldsdelicten te scharen hanteert het Schadefonds een ruimere interpretatie. Daarbij zien de beschermde rechtsgoederen van sommige van deze delicten niet (primair) op de fysieke integriteit van het slachtoffer (bijvoorbeeld belaging). De aanvulling vanuit het Schadefonds dat het geweld tegen personen moet betreffen en niet (enkel) geweld tegen goederen beperkt het toepassingsbereik dan weer.

²⁵⁹ Dit sluit aan bij ontwikkelingen in de rechtspraak. Zo overwoog het Gerechtshof Den Haag dat psychische mishandeling onder omstandigheden zou kunnen worden aangemerkt als mishandeling in de zin van artikel 300, lid 4, Sr (aantasting van de gezondheid). Gerechtshof Den Haag 31 mei 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:1540.

²⁶⁰ Sinds 1 januari 2020 is het misbruik van seksueel beeldmateriaal ingevolge artikel 139h Sr als zelfstandig delict strafbaar.

²⁶¹ Tijdelijke regeling financiële tegemoetkoming voor slachtoffers van geweld in de jeugdzorg, *Stcrt.* 2020, 61740.

gevolg, zonder dat daarvoor direct contact tussen dader en slachtoffer moet hebben bestaan. Dit kan niet worden gerealiseerd door naast het bestaande criterium een nieuw additioneel criterium op te nemen. Het betreft immers niet een eenduidig afgebakende categorie situaties of strafbare feiten, maar het gaat veeleer om een betere verwoording van de traditionele elementen naar hedendaagse situaties. Een geheel nieuwe omschrijving van het bestaande criterium biedt echter ook geen oplossing. Niet alleen kan daardoor de rechtvaardiging van de bijzondere voorziening van het Schadefonds voor bepaalde slachtoffers in het geding komen, maar bovendien dreigt door de introductie van nieuwe termen de tot dusver opgebouwde toepassingsjurisprudentie minder bruikbaar te worden.

De commissie stelt daarom voor om, met het oog op situaties die niet steeds onder klassieke geweldsmisdrijven kunnen worden gevat, het geweldscriterium zodanig te moderniseren dat slachtoffers van opzettelijk op de persoon gerichte delicten waarbij het geweld vooral besloten ligt in de achteraf geschapen (voldongen) feiten die ernstige fysieke of psychische schade teweegbrengen, voor een tegemoetkoming van het Schadefonds in aanmerking komen.

6.3.2.3 OPZET

Het uitgangspunt dat er sprake moet zijn van doleus gedrag van de dader berust op de gedachte dat juist opzettelijk gepleegde delicten zodanig schokkend voor de slachtoffers zijn dat compensatie geboden is. Weliswaar kunnen slachtoffers van aanmerkelijk onachtzaam of onzorgvuldig handelen evenzeer (zeer) ernstige gevolgen ondervinden, maar dat men willens en wetens door een medeburger geweld wordt aangedaan maakt dat het delict niet alleen schadelijk is maar ook moreel zeer verwerpelijk en daarmee extra kwetsend. De commissie wijst erop dat het loslaten van dit criterium zou meebrengen dat de ernst van de gevolgen een groter gewicht zou worden toegekend bij de beslissing inzake een tegemoetkoming. Hoewel culpoze delicten eveneens kunnen leiden tot ernstig letsel en hoewel ook in dat geval de dader (ernstig) verwijtbaar heeft gehandeld, is het morele verwijt in het geval van doleuze delicten groter. Bovendien is een culpoos *gewelddelict* lastig voorstelbaar. Het volledig loslaten van een schuldvorm leidt bovendien tot ongelijkheid. Dan valt niet langer te rechtvaardigen dat slachtoffers van een strafbaar feit wel van overheidswege compensatie ontvangen en slachtoffers van andere (niet strafbare) incidenten met even ernstig letsel tot gevolg niet. Daarmee wordt de grondslag voor bijzonder beleid ten behoeve van slachtoffers van een strafbaar feit verlaten. Het Schadefonds sluit hierbij aan door opzet als ondergrens te hanteren. Bij de invulling van dat begrip wordt aangesloten bij de uitleg die daaraan in het strafrecht wordt gegeven: ook bij 'voorwaardelijk opzet' kan een tegemoetkoming worden toegekend. Bij gebrek aan een aanwijsbare dader moet het opzet uit de aanleiding, toedracht en omstandigheden van het misdrijf aanmerkelijk worden gemaakt.

Met de in 2016 ingevoerde mogelijkheid van tegemoetkomingen aan nabestaanden van dood door schulddelicten is de wetgever afgeweken van de opzet-eis en ook van de geweld-eis. Dat staat op gespannen voet met het hiervoor geschetste uitgangspunt, maar kan worden gerechtvaardigd door het zeer ernstige gevolg van het delict (overlijden) dat zich in feite ook goed laat afbakenen van andere typen gevallen. Toch zijn de tegemoetkomingen ook hier beperkt tot gevallen van *culpa* (aanmerkelijke verwijtbare onvoorzichtigheid). Het is niet uitgesloten dat nabestaanden de wettelijke gradaties qua schuldvormen op dit punt niet steeds zullen begrijpen. Dat kan echter geen reden zijn om op die basis voor een steeds ruimere benadering te kiezen. De spankracht van de hiervoor beschreven grondslag wordt daarmee steeds meer overschreden, terwijl dit reeds een uitzondering is. Daardoor zou bovendien de weinig consistente situatie ontstaan dat nabestaanden, hoewel zij een afgeleid recht op tegemoetkoming hebben, meer rechten hebben dan het slachtoffer zelf. Dan dreigt geleidelijk de hele afbakening tussen doleus en culpoos handelen ter discussie te komen staan.

6.3.2.4 DADEN VAN TERREUR

Slachtoffers van daden van terreur zullen ongetwijfeld kunnen worden aangemerkt als slachtoffer van een opzettelijk gewelddelict en als zodanig in aanmerking komen voor een tegemoetkoming door het Schadefonds. Het Schadefonds heeft inmiddels zelfs een bijzondere 'toegang' voor slachtoffers van een terroristische aanslag. Het is evenwel denkbaar dat er bij omvangrijke daden van terrorisme extra voorzieningen in het leven worden geroepen voor de slachtoffers. De vraag zou kunnen worden gesteld of dergelijke extra voorzieningen beschouwd moeten worden als een niet gerechtvaardigd onderscheid met slachtoffers die alleen een beroep kunnen doen op de reguliere tegemoetkoming van het Schadefonds. Dit is naar het oordeel van de commissie niet het geval. Gewelddadige terreuraanslagen zijn niet alleen, zoals opzettelijke geweldsmisdrijven, tegen het slachtoffer gericht, maar uitdrukkelijk ook tegen de samenleving als geheel. Oogmerk is om door het zaaien van vrees en geweld de regering of de samenleving te beïnvloeden. Vanuit die optiek kan het dan ook gerechtvaardigd zijn om de slachtoffers, die de lasten dragen van deze daden die tegen de samenleving zijn gericht, extra te compenseren. Bijzondere opvang van deze getroffen personen draagt er bovendien aan bij om het oogmerk van de terroristen – het ontwrichten van de samenleving – te frustreren.

Bijzondere compensatie ten behoeve van slachtoffers van daden van terreur kan kortom gerechtvaardigd worden zonder dat dit implicaties heeft voor de compensatie van slachtoffers van andere geweldsmisdrijven. Dat is overigens geen reden om nu reeds, zonder directe aanleiding daartoe, een dergelijke bijzondere regeling te treffen

in het kader van beleid met betrekking tot slachtoffers van een strafbaar feit. De ervaring leert immers dat iedere terreuraanslag eigen kenmerken en onvoorspelbare nadelige effecten met zich meebrengt. Het reeds op voorhand treffen van een bijzondere regeling met het oog op slachtoffers van terreurdaden die nog gepleegd moeten worden, zal daarom veelal worden achterhaald door de bijzondere kenmerken van een onverhoopte terreurdaad.

6.3.2.5 STRAFBARE FEITEN BUITEN NEDERLAND

Het criterium van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven kent een vierde beperking: slechts in het geval van een in Nederland of een aan boord van een Nederlands vliegtuig of schip gepleegd geweldsmisdrijf wordt een tegemoetkoming toegekend. Een dergelijke territoriale beperking is verklaarbaar vanuit de traditionele verdeling van rechtsmacht tussen staten als het gaat om aansprakelijkheid. Het antwoord op de vragen of er een delict is, wat de gevolgen daarvan zijn en of die op de aansprakelijke partij kunnen worden verhaald, zal bepaald moeten worden naar het recht van de plaats waar het delict heeft plaatsgevonden. Om die reden kunnen Amerikaanse toeristen die in Amsterdam slachtoffer zijn geworden van een steekpartij, de veroorzaker daarvan naar Nederlands recht aanspreken.

Deze beperking is logisch en juridisch verantwoord als de basis voor compensatie gelegen is in de civielrechtelijke aansprakelijkheid van de dader. Compensatie uit het Schadefonds berust echter niet op aansprakelijkheid en schadevergoeding, maar op solidariteit, erkenning en tegemoetkoming om de benadeelde weer op weg te helpen. Dat motief brengt met zich mee dat vooral relevant is dat het slachtoffer in Nederland woont en leeft; waar het delict precies heeft plaatsgevonden is bij dat motief veel minder relevant. Het slachtoffer moet in Nederland 'zijn weg' weer vinden en er is dus reden om voorzieningen die met het oog daarop zijn getroffen, ook op in Nederland duurzaam gevestigde slachtoffers van in het buitenland gepleegde delicten toe te passen. Om die reden adviseert de commissie om de Wet schadefonds geweldsmisdrijven aan te passen en duurzaam in Nederland gevestigde personen die slachtoffer worden van een geweldsmisdrijf in het buitenland, voor een tegemoetkoming in aanmerking te laten komen. Uiteraard zullen dan ook duurzaam in Nederland gevestigde nabestaanden van een elders omgekomen slachtoffer of, bij blijvend letsel, naasten voor een tegemoetkoming in aanmerking komen. Er kan zelfs reden zijn om een elders omgekomen slachtoffer extra tegemoetkoming te bieden, omdat nabestaanden in die situatie mogelijk met extra kosten worden geconfronteerd, zoals de repatriëring van het lichaam en extra reiskosten.

Als het Schadefonds in deze gevallen een tegemoetkoming toekent, betekent zulks niet dat het automatisch de rekening daarvan kan indienen bij het schadefonds in het land waar het delict heeft plaatsgevonden. Dit zal nader geregeld moeten zijn of worden in EU-regels of daartoe strekkende afspraken met andere landen. Denkbaar is ook dat het Schadefonds treedt in de rechten of aanspraken van het slachtoffer en deze actief uitwint in het buitenland. In alle gevallen is denkbaar dat latere uitkeringen of schadevergoedingen aan het slachtoffer (uit het buitenland of anderszins) met door het Schadefonds gedane uitkeringen worden verrekend.

6.3.3 NABESTAANDEN EN NAASTEN

6.3.3.1 ALGEMEEN

Sinds de invoering van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven komen nabestaanden van een slachtoffer dat door een opzettelijk gepleegd geweldsmisdrijf om het leven is gekomen in aanmerking voor een tegemoetkoming ter zake van derving van levensonderhoud en kosten van lijkbezorging. Vanaf 1 januari 2012 komen nabestaanden bovendien in aanmerking voor een tegemoetkoming in immateriële schade uit het Schadefonds. Sinds 2016 geldt dat ook voor nabestaanden van dood door schuld delicten en sinds 1 januari 2019 voor 'naasten' van slachtoffers die door een opzettelijk gepleegd geweldsmisdrijf ernstig en blijvend letsel hebben opgelopen. Dit strookt in beginsel met de hiervoor beschreven rationaliteit van het bijzonder beleid. Het betreft personen die door hun nauwe band met het slachtoffer in het bijzonder zijn getroffen door een geweldsmisdrijf (moord, doodslag, enz.) met ernstige gevolgen die hen zodanig raken dat in redelijkheid niet verwacht mag worden dat zij geheel op eigen kracht 'hun weg' hervinden.

Op twee punten is er reden om tot aanpassing van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven te komen: op het punt van de omschrijving van de kring van nabestaanden en op het punt van de gevolgen van 'eigen aandeel' van het slachtoffer voor het recht op tegemoetkoming van de nabestaanden. Op beide punten wordt hier nader ingegaan.

6.3.3.2 KRING VAN NABESTAANDEN EN NAASTEN

De kring van nabestaanden en naasten die voor een tegemoetkoming in aanmerking komen, wordt omschreven in artikel 3 lid 2 Wsg. Die omschrijving stemt niet overeen met die van de per 1 januari 2019 in art. 6:107 en 6:108 BW ingevoerde regeling inzake vergoeding van affectieschade. Enerzijds is de kring van gerechtigden tot een tegemoetkoming uit het Schadefonds ruimer doordat daar ook broers en zussen van het primaire slachtoffer onder vallen (art. 3 lid 2 sub e Wsg), anderzijds is hij beperkter, omdat de formulering in de Wet schadefonds geweldsmisdrijven geen opening biedt voor niet in die wet omschreven relaties. Het Burgerlijk Wetboek voorziet in art. 6:107 lid 2 sub g en art. 6:108 lid 4 sub g BW wel in een dergelijke restcategorie ('hardheidsclausule'). De

commissie ziet vanuit de hiervoor beschreven rationaliteit van de overheidstegemoetkomingen uit het Schadefonds geen reden of rechtvaardiging waarom de kring van gerechtigden tot een tegemoetkoming wegens (ook) immateriële schade uit het Schadefonds zou afwijken van die in het Burgerlijk Wetboek bij de vergoeding van affectieschade is voorzien. De commissie adviseert daarom de kring van tot een tegemoetkoming inzake immateriële schade uit het Schadefonds gerechtigde nabestaanden en naasten in overeenstemming te brengen met die van het Burgerlijk Wetboek. Het Schadefonds kan dan tevens de resultaten van de wetsevaluatie van de Wet affectieschade en de rechtspraak op dat punt volgen.

6.3.3.3 GEVOLGEN VAN EIGEN AANDEEL

Bij nabestaanden en naasten gaat het om indirect slachtofferschap. Dit heeft tot gevolg dat nabestaanden en naasten geen tegemoetkoming krijgen in de gevallen waarin het directe slachtoffer deze ook niet zou krijgen. In dit verband is van belang dat een eigen aandeel van het slachtoffer of van de naaste of nabestaande in het delict ertoe kan leiden dat het geen tegemoetkoming of een korting op de tegemoetkoming krijgt (art. 5 Wsg). Volgens het huidige beleid van het Schadefonds werkt het eigen aandeel van het primaire slachtoffer door naar de naaste of nabestaande als dat eigen aandeel zou hebben meegebracht dat het primaire slachtoffer in het geheel geen tegemoetkoming zou hebben ontvangen. In dat geval ontvangt ook de naaste of nabestaande geen tegemoetkoming. Een eigen aandeel van de naaste of nabestaande zelf wordt op zijn merites beoordeeld en kan ook leiden tot korting op de tegemoetkoming.

De toerekening van een eigen aandeel van het primaire slachtoffer aan diens naasten en nabestaanden staat evenwel op gespannen voet met de ratio en het motief van de tegemoetkoming aan die naasten en nabestaanden: solidariteit, erkenning en hen weer op weg helpen. In zekere zin gelden hier vergelijkbare overwegingen als waarom de wetgever bij nabestaanden afwijkt van de eis van opzet. Nabestaanden worden op de meest ingrijpende wijze geconfronteerd met de ernstigste gevolgen. De commissie adviseert daarom om nabestaanden geen eigen aandeel aan te rekenen, tenzij duidelijk is dat ze zelf betrokken zijn geweest bij het misdrijf of vooraf kennis van het eigen aandeel van de overledene bij het misdrijf (moeten) hebben gehad.

6.3.4 COMPENSATIE

6.3.4.1 COMPENSATIE: ERKENNING EN STEUN

Eerder werd stilgestaan bij de onderscheiden functies van compensatie (§ 3.2.5). Ook is erop gewezen dat aard en strekking van de geboden compensatie mede een element zijn van de rechtvaardigingsgrond voor bijzonder overheidsbeleid ten behoeve van bepaalde slachtoffers van een strafbaar feit. Hoe sterker de compensatie het karakter krijgt van schadevergoeding, des te meer kan ook de vraag worden gesteld waarom deze slechts aan bepaalde categorieën slachtoffers van een strafbaar feit zou moeten toekomen (§ 5.5).

De Wet schadefonds geweldsmisdrijven bepaalt met betrekking tot de uitkering:

“De uitkering wordt naar redelijkheid en billijkheid bepaald. Zij beloopt ten hoogste het bedrag van de door het letsel of overlijden veroorzaakte schade, daaronder begrepen immateriële schade van nabestaanden” (art. 4, lid 1, Wsg). De wet zegt kortom weinig over aard en strekking van de uitkering. Wat de relatie betreft met de werkelijk geleden schade, zegt de wet slechts dat deze het maximum daarvan bepaalt. De beleidsbundel van het Schadefonds geeft een nadere invulling aan aard en strekking van de tegemoetkoming: *“De uitkering is een maatschappelijke uiting van solidariteit en een blijk van erkenning van het onrecht en leed dat een slachtoffer, nabestaande of naaste is overkomen namens de samenleving, gegeven vanuit de overheid. Zij wordt betaald uit belastinggeld en heeft – gelet op het tegemoetkomende karakter – niet tot doel alle schade te dekken. De uitkering is bedoeld om het geschade vertrouwen enigszins te herstellen en het slachtoffer, de nabestaande of de naaste (financieel) vooruit te helpen, zodat de blik weer op de toekomst kan worden gericht. De ontvanger is vrij in de besteding ervan.”*²⁶² De aldus geformuleerde strekking past in de hiervoor beschreven rationaliteit van het bieden van financiële compensatie door de overheid in de hier aan de orde zijnde gevallen.

In de praktijk wordt de hoogte van de tegemoetkoming bepaald aan de hand van de Letsellijst,²⁶³ waarbij de bedragen variëren naar gelang de aard van het strafbaar feit en de ernst van het fysieke en psychische letsel dat het slachtoffer als gevolg daarvan heeft ondervonden. Het Schadefonds kiest ervoor totaalbedragen toe te kennen, die niet worden gedifferentieerd naar schadeposten, zodat snel een bijdrage kan worden geleverd aan het herstel en de blik van het slachtoffer weer vooruit kan worden gericht. Op die wijze valt ook voor het slachtoffer vrij eenvoudig vast te stellen wat de vermoedelijke hoogte van een tegemoetkoming zal zijn. De hoogte van de tegemoetkoming heeft kortom wel verband met de ondervonden schade maar zij is geen schadevergoeding in die zin dat de geleden schade bepalend is voor de hoogte daarvan.²⁶⁴

²⁶² Beleidsbundel Schadefonds Geweldsmisdrijven 1 juli 2019, p. 3.

²⁶³ Te raadplegen op de website van het Schadefonds, www.schadefonds.nl/letsellijst/.

²⁶⁴ Beleidsbundel Schadefonds Geweldsmisdrijven 1 juli 2019, par. E.7.

De bedragen in de letsellijst worden periodiek herzien. De subsidie aan het Schadefonds is in de afgelopen jaren ook aanzienlijk gestegen (§ 2.4.8). De hoogte van de toegekende bedragen wordt evenwel mede bepaald door het maximumbedrag dat door het Schadefonds kan worden uitgekeerd. Dit wordt bij ministeriële regeling vastgesteld en staat al sinds 2012 op € 35.000. Een tegemoetkoming van die hoogte wordt slechts enkele malen per jaar toegekend (in 2016 t/m 2019 gemiddeld zes maal per jaar). Dat laat onverlet dat bezien zou moeten worden of dit maximumbedrag naar boven bijgesteld zou moeten worden in het licht van het gegeven dat de strafrechter sinds 2012 voor vergelijkbare strafbare feiten vaker bedragen toekent boven € 35.000 (Tabel 2.4) en dat ook prijzen en kosten van levensonderhoud sinds die tijd zijn gestegen.

6.3.4.2 UITZONDERLIJK HOGE LETSELSCHADE

Bijzondere aandacht vragen de grote letselschades. Er zijn gevallen waarin een slachtoffer door een strafbaar feit zodanig fysiek en/of psychisch beperkt raakt, dat zijn financiële en immateriële schade zeer groot is. Forse vermogensschade wordt dan veelal geleden in de vorm van verlies aan arbeidsvermogen – wat kan oplopen tot honderdduizenden euro's – maar ook door de kosten van benodigde zorg, waarin niet altijd adequaat uit het bestaande zorgstelsel kan worden voorzien. Ook in die gevallen kan het Schadefonds slechts in een tegemoetkoming van (thans) maximaal € 35.000 voorzien. In gevallen waarin een dader wordt vervolgd en veroordeeld is weliswaar tevens een beroep op de dader mogelijk, maar juist in die gevallen kan de complexiteit van de schadevaststelling met zich meebrengen dat de benadeelde partij niet-ontvankelijk wordt verklaard, zij het dat de strafrechter sinds 2012 bij Schadefondswaardige strafbare feiten in toenemende mate (gemiddeld zes per jaar) een schadevergoedingsmaatregel boven € 100.000 toekent (Tabel 2.4). Het civiele proces biedt in deze voor slachtoffers doorgaans evenmin uitkomst, omdat zij dan zijn aangewezen op de solvabiliteit van de dader.

Slachtoffers van een strafbaar feit met grote letselschades bereiken dus zowel onder het thans bestaande stelsel als in de geadviseerde uitwerking van het beleid zelden een volledige vergoeding van hun schade. Waar, zoals is beargumenteerd, in het algemeen voor de overheid geen verplichting bestaat om door een strafbaar feit geleden schade volledig te vergoeden – die verplichting blijft rusten op de aansprakelijke dader – geldt dat voor grote letselschades evenmin. Dat neemt niet weg dat deze slachtoffers wel in het bijzonder worden getroffen en dat juist bij hen de door het Schadefonds geboden tegemoetkoming evident tekortschiet om hun grote schade te dekken – ook als men voor ogen blijft houden dat het hier om een tegemoetkoming gaat en niet om een schadevergoeding. De vraag kan gesteld worden of in deze gevallen het maximumbedrag van € 35.000 ook als tegemoetkoming om iemand weer 'op weg' te helpen niet 'kennelijk ontoereikend' is in de zin van de rechtspraak over art. 12 lid 2 van de Richtlijn betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven van 29 april 2004.²⁶⁵

De commissie stelt daarom voor om voor hoge letselschades te voorzien in een bijzondere categorie tegemoetkoming uit het Schadefonds. De rechtvaardiging daarvoor ligt in het uitzonderlijke karakter van de omvang van de daadwerkelijk geleden schade. In dergelijke gevallen zal de ernst van het letsel doorgaans bovendien met zich meebrengen dat met de gebruikelijke maximumtegemoetkoming aan het hiervoor beschreven doel van het weer op weg helpen van het slachtoffer niet meer zinvol kan worden bijgedragen, omdat dergelijk letsel veelal vraagt om een geheel nieuwe levensinvulling. Daarbij valt te denken aan gevallen waarin de door het Schadefonds thans maximaal toe te wijzen tegemoetkoming zozeer achterblijft bij de daadwerkelijk geleden schade, dat ook de functie van de tegemoetkoming niet meer goed werkt. Voor deze bijzondere categorie zou dan ook moeten gelden dat de schade waar het om gaat tenminste een bepaald, vastgesteld drempelbedrag beloopt, terwijl de tegemoetkoming die het slachtoffer ontvangt ten hoogste een specifiek voor deze categorie vastgesteld maximum bedraagt, welk maximum lager is dan het drempelbedrag. Op deze wijze wordt onderstreept dat het ook bij deze uitzonderlijk hoge letselschade om een tegemoetkoming gaat. Die drempel en het voor deze categorie uitzonderlijke letselschades geldend maximum zullen apart vastgelegd moeten worden in het ministeriële besluit waarin ook het algemeen geldend maximum wordt vastgesteld; het kan niet gerealiseerd worden door ophoging van dit algemene maximumbedrag, want dat zou gevolgen hebben voor de hele opbouw van de tegemoetkomingen.

Wellicht kan een voorbeeld hier dienen om de gedachten te bepalen. Wanneer op basis van een deskundigenrapportage van de schade evident is dat het slachtoffer een schade lijdt van meer dan € 200.000, komt het in aanmerking voor een tegemoetkoming uit een nieuw te creëren 'buitencategorie' van maximaal € 100.000. Denkbaar is bovendien om de hiervoor beschreven toegang tot deze 'buitencategorie' te beperken tot gevallen die onder het bestaande beleid reeds in de hoogste of hoogste twee categorieën vallen. In die gevallen is immers op voorhand duidelijk dat het gaat om (zeer) ernstige vormen van letselschade. De commissie werkt dit voorstel hier niet nader uit, omdat het verwacht dat het Schadefonds daartoe op grond van eigen ervaringen en werkwijze goed in staat zal zijn.

6.3.4.3 VERREKENING

De uitkering op grond van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven heeft een subsidiair karakter; voorwaarde voor tegemoetkoming is dat de schade en kosten van het slachtoffer niet op andere wijze voor vergoeding in

²⁶⁵ HvJ EG 16 juli 2020, C-129/19, ECLI:EU:C:2020:566, NJ 2020/424 m.nt. S.D. Lindenberg (Presidenza del Consiglio dei Ministri tegen BV).

aanmerking komen (art. 6 lid 1 Wsg).²⁶⁶ Ontvangen vergoedingen worden in mindering gebracht op de hoogte van de tegemoetkoming en ook kunnen deze achteraf in mindering worden gebracht, waarna een deel van de tegemoetkoming kan worden teruggevorderd. De wet maakt het evenwel mogelijk om met het oog op de lange duur van gerechtelijke procedures over schadevergoeding alvast een uitkering toe te kennen onder voorwaarde dat een later ontvangen vergoeding daarop alsnog in mindering wordt gebracht.

De vraag kan worden gesteld of verrekening van een ontvangen schadevergoeding met de tegemoetkoming van het Schadefonds consistent is met de onderscheiden functies en rechtvaardigingsgronden van beide voorzieningen. De tegemoetkoming strekt immers niet tot vergoeding van schade maar is *“een maatschappelijke uiting van solidariteit en een blijk van erkenning van het onrecht en leed dat een slachtoffer, nabestaande of naaste is overkomen namens de samenleving”*. Verrekening van die erkenning met vormen van schadevergoeding die uit anderen hoofde verkregen wordt, lijkt dan minder voor de hand te liggen. De bestaande regeling inzake verrekening is weliswaar historisch verklaarbaar, maar dat neemt niet weg dat de plaats daarvan binnen een afgewogen en consistent bestel nadere bezinning en rechtvaardiging behoeft.

Ook al hebben de drie besproken componenten van een afgewogen, consistent en betaalbaar stelsel ieder een eigen ratio, feit blijft dat het componenten zijn van een samenhangend beleid. Compensatie heeft daarbij weliswaar verschillende functies, maar dat wil niet zeggen dat de diverse vormen van compensatie geheel los van elkaar staan. Bij de tegemoetkoming ligt de nadruk op erkenning van het onrecht en leed en van de onredelijkheid om te verwachten dat het slachtoffer op eigen kracht weer verder komt. Dat betekent echter niet dat er geen verband is met de geleden schade, zoals in de vorige paragraaf is aangegeven. Zoals eerder werd aangegeven (§ 3.2.5) geschiedt de erkenning van ondergaan onrecht en leed in de vorm van een geldbedrag als tegemoetkoming, bij gebrek aan andere manieren om adequaat tegemoet te komen aan de behoeften aan erkenning en herstel van slachtoffers. Als er een aanspreekbare dader is, ligt die erkenning evenwel besloten in de plaats die het slachtoffer in het strafproces inneemt en in de figuur van de schadevergoedingsmaatregel. Verrekening daarmee is dan ook heel wel te rijmen met het concept van de tegemoetkoming door het Schadefonds. Die publieke tegemoetkoming, die voortvloeit uit de solidariteitsgedachte, is juist bedoeld om te voorzien in de behoeften van bepaalde slachtoffers voor zover en voor zolang zij niet op andere wijzen genoegdoening en compensatie kunnen krijgen voor de schade en het leed dat hun is aangedaan. Het zou eerder vragen oproepen indien geen verrekening zou plaatsvinden en het slachtoffer dat later zijn schade alsnog op de dader kan verhalen, ook de tegemoetkoming zou behouden. Dan wordt ook het verschil in behandeling van slachtoffers met en zonder aanspreekbare dader moeilijker te rechtvaardigen.

Gegeven dat uitgangspunt, dat een slachtoffer alleen voor een tegemoetkoming in aanmerking komt indien de schade niet op andere wijze wordt vergoed (verzekering, schadeverhaal op de dader), dan heeft het niet verrekenen van andere vergoedingen met een tegemoetkoming uit het Schadefonds een nadelig effect voor slachtoffers. In dat geval zou het Schadefonds bij de beoordeling van een verzoek dit immers moeten afwijzen of in beraad houden indien er elders nog aanspraak op schadevergoeding bestaat. De mogelijkheid van verrekening zorgt er daarentegen voor dat een slachtoffer alvast een tegemoetkoming krijgt in afwachting van, bijvoorbeeld, zijn vordering in het strafproces. Verrekening van andere vergoedingen met de tegemoetkoming van het Schadefonds is kortom niet alleen goed verenigbaar met de drie componenten van beleid, maar zorgt ook voor meer samenhang binnen het bestel als geheel.

De logische vervolgvraag is of het slachtoffer dat een tegemoetkoming heeft ontvangen en dat zich met een vordering benadeelde partij zou kunnen voegen in het strafproces tegen de dader, daartoe ook verplicht zou moeten worden. Dit zou stroken met het subsidiaire karakter van de financiële ondersteuning uit het Schadefonds. Het zou ook stroken met het uitgangspunt dat het in de eerste plaats de dader is die aansprakelijk is voor de gevolgen van het strafbaar feit. Het zou echter oneigenlijke druk leggen op de beslissing van het slachtoffer om zich in het strafproces te voegen. Het slachtoffer kan uiteenlopende redenen hebben om zich niet in het proces te voegen: de lange duur, de druk, de emotie, vrees. Om dit desondanks als voorwaarde te stellen voor het in aanmerking komen voor een tegemoetkoming zou dan ook een oneigenlijk gebruik daarvan opleveren, gelet op het doel van tegemoetkomingen. Die bedoeling is immers om het slachtoffer te steunen om het strafbaar feit ‘achter zich te laten’ en weer ‘verder te gaan’. Door bedoelde voorwaarde zou hij daarentegen tegen zijn zin daarin ‘vastgehouden’ kunnen worden of kunnen afzien van het aanvragen van een tegemoetkoming die hij wellicht juist nodig heeft. (Wel wijst de commissie in dit verband op het voorstel tot verruiming en verbetering van de verhaalsmogelijkheden (§ 6.4.2.6)).

²⁶⁶ Aanvankelijk bepaalde de wet zelfs dat ook geen tegemoetkoming kon worden toegekend indien het slachtoffer de gevolgen van het strafbaar feit kennelijk zelf kon dragen, zie *Zitting* 1972, 12 131, nr. 3, p. 6.

6.4 BELEID TER FACILITERING VAN VERHAAL

6.4.1 GRONDSLAG EN UITWERKING

De derde component van overheidsbeleid ten behoeve van slachtoffers van een strafbaar feit bestaat uit maatregelen die het slachtoffer faciliteren in de verwezenlijking van zijn aanspraak op de dader. Hoewel de overheid op grond van de Grondwet reeds moet voorzien in de effectuering van civielrechtelijke aanspraken in het algemeen, bestaat er aanleiding voor aanvullend beleid ten behoeve van slachtoffers van een strafbaar feit. De ratio daarvan is enerzijds dat slachtoffers van een strafbaar feit op hun weg naar verhaal bijzondere drempels kunnen ervaren. Anderzijds dient het aanspreken van de dader op de gevolgen van zijn handelen mede het met strafrechtspleging beoogde publieke belang van een adequate reactie op het gepleegde delict, hetgeen mede omvat het rechtdoen aan het belang van het slachtoffer. Deze ratio rechtvaardigt een eigen uitwerking, maar brengt ook beperkingen met zich mee. Zij impliceert dat de schadevergoedingsaanspraak van het slachtoffer bij voorkeur binnen het strafproces wordt behandeld. Maar dat heeft ook implicaties voor wat er mogelijk is. Zo zal de focus in het strafproces onvermijdelijk liggen bij het strafrechtelijk onderzoek; de vordering tot schadevergoeding is daarbij volgend. Het betekent onder meer dat de processuele mogelijkheden om de schadevergoedingsvordering te behandelen beperkt zijn en dat ook met belangen en rechten van de verdachte – die zich behoorlijk moet kunnen verweren tegen de tegen hem ingediende vordering – steeds rekening zal moeten worden gehouden.

Uitgangspunt van de deelname van het slachtoffer aan het strafproces is dat zijn rol meer omvat dan alleen verwezenlijking van de aanspraak op schadevergoeding. In de afgelopen decennia is er sprake van een groeiende erkenning van de eigen positie en aanspraken van het slachtoffer in het strafproces en van het feit dat zijn aanspraak op de dader meer omvat dan alleen recht op schadevergoeding. Dit sluit aan bij de bevindingen van victimologisch onderzoek (§ 3.2). In dat kader wordt ook gewezen op het belang dat een slachtoffer vanaf het begin weet wat het wel en niet kan verwachten. Anders dreigt dat slachtoffers hoge verwachtingen koesteren die, als zij vervolgens niet uitkomen, tot gevoelens van miskennen leiden die hun gevoel van gekwetstheid versterken. Gelet op de opdracht van de commissie beperkt zij zich hier tot het signaleren van dit aspect. Zij richt zich hier verder op de behandeling van de schadevordering van het slachtoffer in het strafproces en het verhaal daarvan.

In de volgende paragrafen wordt eerst aandacht geschonken aan de toenemende spanning die zich in het strafproces voordoet (§ 6.4.2.1) en aan de voorstellen die reeds zijn gedaan om daarvoor een ventiel te bieden (§ 6.4.2.2). De commissie beargumenteert dat de huidige situatie dwingt tot het maken van keuzes (§ 6.4.2.3) en doet enkele voorstellen in dat kader (§ 6.4.2.4) en (§ 6.4.2.5). Vervolgens wordt aandacht besteed aan de mogelijkheden tot verruiming en verbetering van verhaalsmogelijkheden op een dader (§ 6.4.2.6) en het waarborgen van *equality of arms* tussen slachtoffer en verdachte (§ 6.4.2.7). Tot slot komen de schadevergoedingsmaatregel en de daarmee verbonden voorschotregeling aan bod (§ 6.4.3).

6.4.2 HET STRAFPROCES EN HET VERHAAL VAN SCHADE

6.4.2.1 MEER MOGELIJKHEDEN, MEER FRICTIE

Eerder is de verruiming beschreven van de mogelijkheid van het slachtoffer om zich met zijn vordering tot schadevergoeding (vordering benadeelde partij) in het strafproces te voegen (§ 2.3.3.5). De oude situatie van het slachtoffer als ‘vergeten partij’ van het strafprocesrecht is daarbij steeds verder rechtgezet. Het gaat dan om de schadevergoedingsmaatregel, de verruiming voor de vordering benadeelde partij en de eigen positie als deelnemer in het strafproces. Met de introductie in 2011 van de voorschotregeling is het slachtoffer voorts gevrijwaard van de belasting van een langlopend inningstraject. Met deze verruiming en toegenomen mogelijkheden zijn echter ook de fricties en spanningen binnen het strafproces toegenomen (§ 3.3.4). Die spanningen en fricties hangen samen met het gegeven dat in wezen twee procedures van verschillende aard in één proces samenkomen: enerzijds een strafrechtelijk onderzoek naar de feiten, de strafbaarheid van bepaald handelen en de mogelijke schuld daaraan van de verdachte, en anderzijds een geschil tussen het slachtoffer en de mogelijk aansprakelijke verdachte over de vergoeding van schade als gevolg van dat handelen.

Door de verruimde mogelijkheden komen, in andere woorden, twee verschillende rechtsregimes samen die betrokkenen mogelijkheden bieden, maar ook beperkingen stellen. In het strafvorderlijk onderzoek is het slachtoffer alleen procesdeelnemer, in het geschil over de schadevergoeding is het de eisende partij. In het strafrechtelijk onderzoek is de beschuldigde verdachte en wordt deze voor onschuldig gehouden totdat het tegendeel bewezen is; in het geschil met het slachtoffer als benadeelde partij wordt de verdachte aangesproken als verondersteld dader. Het strafprocessuele kader beperkt het slachtoffer in zijn bewijsmogelijkheden die het als eisende partij in een civiel proces wel heeft, terwijl de verdachte potentieel in zijn verweer wordt beperkt omdat dat verweer kan interfereren met zijn verdediging als (bijvoorbeeld ontkennende) verdachte in het strafproces. Beide partijen ervaren dat zij binnen het strafproces in hun procesmogelijkheden worden beperkt als het gaat om tijdige infor-

matie en voorbereiding. Het slachtoffer heeft niet de mogelijkheid om zijn vordering door getuige-deskundigen te doen toelichten, terwijl de verdachte geconfronteerd kan worden met een hoge vordering die hem nog jaren achtervolgt zonder op het punt van civielrechtelijke aansprakelijkheid deskundige rechtsbijstand. Tegelijkertijd wordt van alle professionele betrokkenen in het proces – de rechter, het OM, de advocaat van de verdachte en de advocaat van het slachtoffer – gevraagd zich te buigen over mogelijk complexe kwesties van civiel recht binnen de tijd van het strafproces.

Ook de rechterlijke besluitvorming over de ontvankelijkheid van de vordering benadeelde partij roept gemengde gevoelens op. Terwijl sommige strafrechtadvocaten te kennen geven dat de strafrechter soms complexe vorderingen te gemakkelijk behandelt, geven slachtofferadvocaten te kennen dat de strafrechter soms te gemakkelijk en zonder adequate motivering tot niet-ontvankelijkheid van vorderingen besluit. Die beslissing is zeker voor het slachtoffer tegelijk van groot belang. De (gedeeltelijke) niet-ontvankelijkheid van zijn vordering betekent dat het daarmee gemoeide bedrag in een civiel proces zal moeten worden gevorderd waarbij, indien de vordering wordt toegewezen, er geen inning op staatskosten plaatsvindt en het toegewezen bedrag niet geheel of gedeeltelijk door de staat wordt gegarandeerd.

6.4.2.2 VELE VOORSTELLEN

De knelpunten en fricties van de samenloop van strafproces en civiele vordering worden al langer gezien. Er zijn dan ook al verschillende mogelijke oplossingen onderzocht, bediscussieerd en voorgesteld. Zelfs de rechter heeft zich bij uitspraak in deze discussie gemengd.²⁶⁷ De verschillende voorstellen worden hier kort gememoreerd.

De meest eenvoudige oplossing is die van herinvoering van een maximumbedrag voor de vordering benadeelde partij. Beneden dat bedrag behandelt de strafrechter de vordering; voor het meerdere moet deze bij de civiele rechter worden ingediend. Het is een vrij 'ruwe' maar eenduidige oplossing die het voordeel heeft van uniformiteit. De enkele hoogte van de vordering benadeelde partij – ongeacht de complexiteit – is dan beslissend voor de vraag of behandeling van de vordering in het strafproces mogelijk is. Als het gaat om een maximumbedrag zou bijvoorbeeld gedacht kunnen worden aan een bedrag van € 25.000. Dat geldt ook als grens voor verplichte procesvertegenwoordiging in schadevergoedingsprocedures bij de burgerlijke rechter en in voorstellen voor de modernisering van het strafprocesrecht wordt dat bedrag voorgesteld als plafond voor door de strafrechter te behandelen vorderingen van de gewezen *verdachte* die niet enkel betrekking hebben op onterecht voorarrest, ondergane straf of vrijheidsbenemende maatregelen.²⁶⁸

In 2013 is in opdracht van het WODC onderzoek gedaan naar de mogelijkheid van een strafproces in twee fasen.²⁶⁹ Een dergelijk tweefasenproces werd eerder vanuit de strafrechtadvocatuur bepleit naar aanleiding van voorstellen om het spreekrecht van slachtoffers uit te breiden. Het houdt in dat de vraag naar de schuld van de verdachte in de eerste fase wordt beantwoord waarna, bij gebleken schuld en strafbaarheid, in een tweede fase de sanctie, het spreekrecht van het slachtoffer en de vordering benadeelde partij aan de orde kunnen komen. In het licht van de resultaten van het WODC-onderzoek en van kritiek van verschillende instanties is toen om met name pragmatische redenen van dit voorstel afgezien.²⁷⁰

In de Innovatiewet Strafvordering werd door de regering een zogeheten klapluikconstructie voorgesteld. De strafrechter zou, bij gewelds- en zedendelicten, als de behandeling van de vordering benadeelde partij een onevenredige belasting voor het strafproces oplevert, deze afsplitsen van het strafgeding en doen behandelen door een meervoudige 'schadevergoedingskamer' waarin zowel civiele als strafrechtelijke zitting hebben. Het slachtoffer hoeft daarbij niet zelf een procedure te starten, maar het eindvonnis van de strafrechter en het formulier verzoek tot schadevergoeding zouden het uitgangspunt van de behandeling ter zitting vormen. Griffierechten worden niet geheven, ook niet in hoger beroep en cassatie.²⁷¹ Dit voorstel is niet doorgezet vanwege de kritiek die met name de niet-toepasselijkheid van de voorschotregeling betrof.²⁷²

Het voorstel in de Innovatiewet was ontleend aan de voorstellen voor modernisering van het Wetboek van Strafvordering. In het voorgestelde Boek 4, Hoofdstuk 4, wordt daarin de mogelijkheid geopend dat de strafrechter voor nader bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen strafbare feiten kan bevelen dat de vordering volledig wordt afgesplitst van de berechting en afzonderlijk wordt behandeld. Daarbij is echter voorzien dat de bevoegdheid om een schadevergoedingsmaatregel op te leggen toekomt aan de rechter die met de afzonderlijke behandeling is belast. Daarmee wordt de mogelijkheid geopend om in het kader van het strafproces in ruimere mate dan tot dusver te beslissen op vorderingen tot schadevergoeding. Vooral nog wordt bij de aan te wijzen strafbare feiten gedacht aan gewelds- en zedendelicten. Deze mogelijkheid zou een uitzondering vormen op de

²⁶⁷ In een vonnis sprak de rechtbank Rotterdam uit dat door aanpassing van art. 335 Sv de uitspraak in de strafzaak en op de vordering benadeelde partij zouden kunnen worden losgekoppeld, zodat de rechter meer tijd krijgt om over de vordering te oordelen; eventueel zou daar een termijn aan kunnen worden verbonden, Rb Rotterdam 18 december 2020, ECLI:NL:RBRot:2020:11744.

²⁶⁸ Zie het voorgestelde artikel 6.6.1 in de Modernisering Wetboek Strafvordering.

²⁶⁹ Keulen e.a. 2013.

²⁷⁰ Kamerstukken I 2020/21, 35 349, C, p. 4-5.

²⁷¹ Consultatieversie Memorie van Toelichting Innovatiewet Strafvordering, p. 38.

²⁷² Kamerbrief minister Grapperhaus en minister Dekker van 12 november 2020 met als onderwerp 'zesde voortgangsrapportage programma modernisering wetboek van strafvordering', p. 6-7.

hoofdregel van niet-ontvankelijkheid indien en voor zover de vordering een onevenredige belasting voor de behandeling van de zaak oplevert. Er vindt nog een WODC-onderzoek plaats naar de mogelijke kosten en belasting van deze procedure en de voorwaarden waaronder deze regeling zou kunnen worden opgesteld.

Onlangs suggereerde de rechtbank Rotterdam bij vonnis van 18 december 2020²⁷³ als oplossing dat de verplichting van artikel 335 Sv van gelijktijdigheid van de uitspraak in de strafzaak en de beslissing op de vordering benadeelde partij zou kunnen worden losgelaten. De strafrechter zou dan bij een meer ingewikkelde vordering daar op een later moment over kunnen beslissen. Desgewenst zou een termijn gesteld kunnen worden waarbinnen de rechter tot een beslissing moet komen.

De commissie heeft geconstateerd dat er ook ideeën bestaan over verbetering van de behandeling van de vordering benadeelde partij en een mogelijke vereenvoudiging van de beoordeling daarvan. Door een uitvoeriger procesreglement zou een doelmatiger behandeling mogelijk worden, terwijl gebruik van forfaitaire bedragen bij de beoordeling van bepaalde onderdelen van de vordering zou moeten worden bevorderd (bijv. bij immateriële schade). Dat laatste zou ook de eenvormigheid van beoordeling door verschillende gerechten bevorderen. Ook zou de motivering van het niet-ontvankelijk verklaren wegens onevenredige belasting van het strafgeding verbeterd moeten worden. Weer anderen zoeken een verbetering in een effectiever gebruik van mediation of schikking, terwijl ook gepleit wordt voor het faciliteren van toegang tot het civiel proces (bijvoorbeeld geen griffierecht, gefinancierde rechtsbijstand, vergoeding deskundigen).

6.4.2.3 BLAZEN EN HET MEEL IN DE MOND HOUDEN KAN NIET

Voorstellen voor een oplossing van de problematiek van de samenloop van strafproces en de behandeling van de civiele vordering tot schadevergoeding stuiten veelal af op het dilemma dat een oplossing buiten het strafproces inhoudt dat slachtoffers dan het voordeel van inning door het CJIB en de voorschotregeling moeten missen, terwijl oplossingen binnen het strafproces op enig moment stuklopen op de in dat kader onhanteerbare complexiteit van civielrechtelijke schadevaststelling.

Prealabele vraag bij het zoeken naar een oplossing voor de fricties en knelpunten die voortvloeien uit de samenloop van strafproces en civiele vordering is of wellicht moet worden teruggekomen op de keuze die daaraan ten grondslag ligt: de keuze om de behandeling van de schadevergoeding zoveel mogelijk onderdeel te maken van het strafproces en van de sancties die daarbij worden opgelegd. Naar het oordeel van de commissie is het antwoord daarop ontkennend. De overwegingen die aan die keuze ten grondslag liggen zijn nog steeds geldig. Het feit dat de gekozen oplossing op het punt van de afbakening tussen wat nog wel en wat niet meer binnen het strafproces behapbaar is, fricties en onduidelijkheid oproept, verandert niet dat een zeer groot aantal zaken op deze wijze eenvoudig kan worden afgedaan. De overwegingen van proceseconomie zijn kortom nog steeds geldig. De keuze indertijd berustte echter niet alleen op deze overwegingen, maar ook op de overweging dat de samenvoeging van de schadevergoeding met andere sancties naar aanleiding van het strafbaar feit de doelen dient die met strafrechtspleging worden nagestreefd. Dit komt tot uitdrukking in de schadevergoedingsmaatregel en de publiekrechtelijke executie daarvan. Bovendien blijkt uit victimologisch onderzoek dat de samenvoeging mede tegemoetkomt aan de beleving van de slachtoffers en hen kan helpen bij de verwerking van het aangedane onrecht (§ 3.2). Het gegeven dat de strafrechter ook uitspraak doet over de vordering benadeelde partij, is daarmee niet alleen vanuit procesefficiëntie aan te bevelen, maar ook omdat de uitspraak en de opvolging daarvan door het slachtoffer kan worden ervaren als erkenning van ondervonden onrecht en leed.²⁷⁴

Onvoldoende is echter onderkend dat deze keuze consequenties heeft voor wat er binnen het strafrecht aan schade kan worden verhaald. Er is bij de invoering van de Wet Terwee en het loslaten van de gedachte dat alleen zeer kleine schadevorderingen via het strafproces verhaald kunnen worden, te gemakkelijk van uitgegaan dat het strafproces geëigend is om de volledige naar maatstaven van civiel recht verschuldigde schadevergoeding te verhalen en dat dit ook strookt met de doelen die met strafrechtspleging worden nagestreefd. Enige beperking daarbij is gelegen in de complexiteit van de vordering – verdisconteerd in de mogelijkheid een vordering niet-ontvankelijk te verklaren indien behandeling daarvan zou leiden tot een onevenredige belasting van het strafproces. Daarmee is het beeld gevestigd dat het slachtoffer binnen het strafproces in beginsel naar maatstaven van civiel recht zijn volledige schade kan verhalen op de dader. Het gegeven dat dit niet zo is, leidt tot belasting van het proces en tot inconsistenties die de belangen van verdachten en slachtoffers kunnen schaden. Bij dat laatste wordt dan het tegenovergestelde bereikt van wat het doel is van het schadeverhaal via het strafproces.

Dit lijkt nog verder versterkt te worden met de overheidsgarantie van de voorschotregeling dat de schade na acht maanden hoe dan ook volledig – of althans tot een gesteld maximum – vergoed wordt. Dat behandeling binnen het strafproces ook beperkingen stelt aan wat daarbinnen als schade kan worden verhaald, dreigt daarmee uit het oog te worden verloren. Dat er wel degelijk grenzen zijn, ligt al besloten in de regeling zelf. Daarin doet zich immers de merkwaardige tegenspraak voor dat wanneer behandeling van de schadevergoeding te complex is

²⁷³ Rb. Rotterdam 18 december 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:11744.

²⁷⁴ Bilz, *Boston University Law Review* 2007, p. 1059-1112.

en deze het strafproces te veel belast, een dergelijke schadevergoeding ook geen functie zou hebben uit een oogpunt van generale en specifieke preventie. De complexe schadevergoeding moet het buiten het strafproces immers doen zonder de schadevergoedingsmaatregel en de daarmee verbonden 'voordelen' voor het slachtoffer en voor de rechtspleging. Bovendien zal de strafrechter bij het opleggen van de straf en de schadevergoedingsmaatregel ook de persoon en de belangen van de dader in zijn overwegingen moeten betrekken. Bij de executie van de schadevergoedingsmaatregel wordt rekening gehouden met termijnen (verjaringstermijn voor inning), dwangmiddelen (gijzeling) en andere overwegingen (reclassering) die weer vreemd zijn aan of anders worden toegepast dan in het civiele recht. Feit is dat vermoedelijk maar zeer weinig slachtoffers via het strafproces ontvangen wat hen werkelijk naar civiel recht toekomt en dat er bovendien aanmerkelijke verschillen blijken te bestaan tussen wat en hoeveel er vergoed wordt in vergelijkbare individuele gevallen. Het beeld dat men binnen het strafproces volledige schadevergoeding naar civiele maatstaven krijgt, is derhalve niet terecht en schept bij slachtoffers verwachtingen die, wanneer zij niet uitkomen, tot versterking van gevoelens van onrecht en miskenning kunnen leiden (secundaire victimisatie).

De geconstateerde fricties en knelpunten lijken voort te komen uit het feit dat de huidige regeling te veel tegelijk ambieert en als het ware berust op de gedachte dat men 'kan blazen en het meel in de mond houden'. Ervaring leert dat dit niet kan. Indien behandeling van de schadevergoeding in het strafproces uitgangspunt is, dan dienen de beperkingen die dat met zich meebrengt ook onder ogen gezien en geëerbiedigd te worden. Het gaat daarbij niet alleen om processuele beperkingen, maar ook om de erkenning dat de belangen van de strafrechtspleging beperkingen stellen aan de schadevergoeding die in die context gevorderd en verhaald kan worden. Dat betekent niet dat een slachtoffer geen aanspraak zou hebben op schadevergoeding naar maatstaven van het civiele recht, maar volledige verwezenlijking daarvan zal het uiteindelijk in een civiel geding moeten realiseren met alle risico's van dien – zowel bij de procesvoering als bij de daaropvolgende inning van de schade. Het is ook geen oplossing om te trachten de 'voordelen' van de schadevergoedingsmaatregel te transplanteren naar het civiele recht. Dat is evenzeer 'blazen en het meel in de mond willen houden'. Niet alleen wordt daarmee de waterscheiding overschreden die voorkomt dat privaatrechtelijke verplichtingen met publiekrechtelijke dwangmiddelen worden gehandhaafd, maar een dergelijke wending naar het civiele recht miskent ook het publiekrechtelijk en strafrechtelijk karakter van de schadevergoedingsmaatregel zelf. In principe kan de strafrechter deze ook opleggen als het slachtoffer geen vordering heeft ingediend. In het civiele proces bepalen partijen zelf inhoud en omvang van het geschil waarover de rechter uitspraak doet en deze schept daarbij geen verplichtingen jegens de staat.

Indien er – naar het oordeel van de commissie terecht – voor wordt gekozen om de behandeling van de schadevergoedingsaanspraak van het slachtoffer onderdeel van het strafproces te laten zijn, moeten de oplossingen voor de fricties en knelpunten die dit met zich meebrengt binnen het strafproces worden gevonden. Naar het oordeel van de commissie is dit mogelijk door een combinatie van twee elementen. Enerzijds zou het schadebegrip zoals dit binnen het strafproces wordt gehanteerd meer 'op maat gesneden' moeten worden naar wat binnen dat kader processueel hanteerbaar is en als publiekrechtelijke schadevergoedingsmaatregel kan worden opgelegd. Anderzijds zou in gevallen waarin het niet mogelijk zal zijn om de complexiteit van de beoordeling van een schadevordering tot processueel hanteerbare proporties te reduceren, een voortgezette behandeling binnen het strafproces mogelijk moeten zijn. Daardoor ontstaat een situatie waarin het steeds mogelijk is dat de strafrechter inhoudelijk op de vordering kan – en desgewenst zal moeten – beslissen. Bij de voortgezette behandeling zal de rechter, als voldaan is aan de ontvankelijkheidsvereisten die besloten liggen in artikel 51f Sv en artikel 361, tweede lid, een inhoudelijk oordeel moeten kunnen geven over de gehele vordering. Het slachtoffer weet dan wat het wel en niet binnen het strafproces kan verwachten en behoudt daarnaast steeds de mogelijkheid om een civiel geding tegen de dader aan te spannen. Het slachtoffer kan bij de burgerlijke rechter mogelijk een hogere schadevergoeding krijgen, maar daaraan zal door de burgerlijke rechter geen schadevergoedingsmaatregel kunnen worden verbonden, en ook de andere 'voordelen' die het slachtoffer als benadeelde partij in het strafproces geniet, gelden in het civiele proces niet.

Deze beide elementen – hanteerbaar schadebegrip en aanvullende voorziening voor complexe vorderingen – worden hierna toegelicht.

6.4.2.4 EEN HANTEERBAAR SCHADEBEGRIP

Standaardisering van de vaststelling van schadevergoeding vormt een eerste element van het voorstel van de commissie om een omvattende beoordeling van de vordering benadeelde partij binnen het strafproces mogelijk te maken. Vereenvoudiging van de vaststelling van schadevergoeding door standaardisering, normering, forfaitaire bedragen (hierna: standaardisering), komt op verschillende plaatsen voor in het geldend recht, zowel in wetgeving als in de rechtspraak. De wetgever heeft met de regeling van affectieschade²⁷⁵ zowel de kring van gerechtigden als de hoogte van de toe te kennen schadevergoeding genormeerd. Ook de rechter kan daartoe overgaan. De rechtspraak van de Hoge Raad acht dit aanvaardbaar²⁷⁶ en in de lagere jurisprudentie zijn diverse

²⁷⁵ Besluit vergoeding affectieschade, *Stb.* 2018, 133.

²⁷⁶ HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278, *NJ* 2020/391, m.nt. J. Spier (prejudiciële vragen aardbevingsschade Groningen), r.o. 2.13.6.

voorbeelden van normering te vinden.²⁷⁷ Standaardisering aan de hand van de aard van strafbare feiten en de ernst van letsel vindt nu reeds plaats bij het Schadefonds. Het fonds hanteert bij de toepassing van de tegemoetkoming zowel een indeling van strafbare feiten als een letsellijst, waarin verschillende mogelijke letsels zijn geschematiseerd. Weliswaar gaat het bij het Schadefonds om een tegemoetkoming en niet om een schadevergoeding, maar dat maakt voor het principe geen verschil. Naar de mening van de commissie is, ook als het gaat om sommige vermogensschadeposten, het werken met gestandaardiseerde schadebedragen heel wel mogelijk.

Vereenvoudiging van schadevaststelling tot wat binnen het strafproces relevant en hanteerbaar is en wat daarin redelijkerwijs aan de orde dient te komen, sluit ook goed aan bij de keuze voor behandeling van de schadevergoeding binnen het strafproces. In wezen is dit ook het uitgangspunt van de huidige wettelijke regeling. Daarin is dit uitgangspunt uitgewerkt in die zin dat (het deel van) de vordering benadeelde partij die te belastend is voor het strafproces, niet-ontvankelijk wordt verklaard met als gevolg dat dit verder voor het strafproces buiten beschouwing wordt gelaten. Dat leidt echter tot de tegenspraak dat vergoeding van de schade door de dader in beginsel onderdeel vormt van een adequate reactie op een strafbaar feit en via een schadevergoedingsmaatregel als publiekrechtelijke reactie wordt meegenomen, maar als het te complex wordt de schade wat dat betreft buiten beschouwing wordt gelaten. De commissie meent dat dit mechanisme moet worden omgedraaid in die zin, dat wat te complex is om regulier te worden beoordeeld niet buiten beschouwing moet worden gelaten, maar door standaardisering zodanig op maat moet worden gesneden dat het meegenomen kan worden in de reguliere beoordeling binnen het strafproces. In de praktijk gebeurt dit in zekere zin soms al, want de benadeelde partij kan zijn vordering zodanig beperken en vereenvoudigen dat deze niet het risico loopt niet-ontvankelijk te worden verklaard vanwege bovenmatige belasting van het proces.

Een oplossing langs de voorgestelde lijn schept bovendien voor alle betrokkenen meer duidelijkheid over wat binnen het strafproces op het punt van schadevergoeding mag worden verwacht en waarop men zich in dat kader moet voorbereiden. De benadeelde partij weet wat zij mag verwachten en kan zelf bepalen welke 'weg' zij zal kiezen om vergoeding van haar schade te vorderen en deze te verhalen. Dit is omwille van de consistentie in de behandeling van slachtoffers een groot goed. Het voorkomt ongelijke behandeling en maakt voor slachtoffers helder wat zij wel en niet kunnen verwachten van hun schadevergoedingsaanspraak in het strafproces. Dat laatste helpt secundaire victimisatie voorkomen. Duidelijkheid is ook in het belang van de verdachte. Bij een meer geschematiseerd en voorspelbaar schadebegrip kan hij minder 'overvallen' worden door een onverwachte vordering. Deze benadering heeft bovendien als voordeel dat individuele rechters meer houvast hebben, zodat toe te wijzen bedragen in vergelijkbare gevallen waarschijnlijk minder uiteen zullen lopen. Zoals betoogd, sluit een procesueel hanteerbaar schadebegrip ook aan bij de ratio voor de behandeling van schadevorderingen in het strafproces. Juist door een meer volledige behandeling daarvan binnen het strafproces mogelijk te maken beantwoordt dit aan de overwegingen van proceseconomie, van een adequate reactie op een strafbaar feit en van gevoelens bij slachtoffers.

Deze oplossingsrichting vergt nadere uitwerking. Zoals in het voorgaande reeds werd aangegeven, kan de rechter zelf reeds tot normering overgaan. Daartoe kunnen in landelijk overleg ook richtlijnen worden vastgesteld. Uiteraard is de rechter daarbij gebonden aan het wettelijk kader. Dat de omvang van de verplichting tot schadevergoeding aan de benadeelde partij geschiedt naar maatstaven van burgerlijk recht,²⁷⁸ behoeft aan standaardisering niet in de weg te staan. De vaststelling van die schadevergoedingsverplichting is immers krachtens art. 361 lid 2 en lid 3 Sv gebonden aan wat het strafproces op dit punt toelaat. Uitgangspunt blijven de beginselen die aan het civiele schadebegrip ten grondslag liggen, maar bij de toepassing daarvan moeten de beperkingen die het strafproces voor schadevaststelling meebrengt in acht worden genomen. Bij de standaardisering zal er dan ook voor moeten worden gewaakt dat de – met het 'timmermansoog' – vast te stellen bedragen niet de schade overtreffen waarvoor de verdachte civielrechtelijk aansprakelijk is.

Het is echter, gegeven de jurisprudentie, minder waarschijnlijk dat de rechter opeens eigener beweging omgaat en tot standaardisering van de schadevaststelling overgaat. Het is wenselijk en waarschijnlijk nodig dat de wetgever daar 'machtiging' voor geeft en een basis schept voor een ontwikkeling waarbij de schadevaststelling in het strafproces op eenvoudiger wijze kan worden vastgesteld. Sleutel daarbij is een herformulering van art. 361 lid 3 Sv. Nu wordt bepaald dat de rechter de vordering benadeelde partij geheel of gedeeltelijk niet-ontvankelijk verklaart indien deze naar zijn oordeel 'tot onevenredige belasting van het strafgeding leidt' en dat de vordering 'slechts bij de burgerlijke rechter' kan worden aangebracht. Daarin zal moeten worden bepaald dat de strafrechter de vordering beoordeelt voor zover en in de mate dat de schade aannemelijk is en de vordering overigens, voor zover de vaststelling van de schade nader bewijsvoering vergt of te belastend is voor het strafgeding, ter nadere vaststelling verwijst naar een daartoe ingestelde schadevergoedingskamer (zie hierna § 6.4.2.5). Het is niet wenselijk dat de wetgever de standaardisering zelf ter hand zou nemen. Dan is het risico groot dat het strafrecht een eigen materieelrechtelijk schadebegrip gaat ontwikkelen, hetgeen uit een oogpunt van rechtseenheid ongewenst is.

²⁷⁷ Hof Amsterdam 26 april 2013, ECLI:NL:GHAMS:2013:BZ8885, Hof Amsterdam 14 december 2018, ECLI:NL:GHAMS:2018:4620 en Rb. Gelderland 7 november 2019, ECLI:NL:RBGEL:2019:5000.

²⁷⁸ Onder meer HR 28 mei 2019, ECLI:NL:HR:2019:793, NJ 2019/379, m.nt. W.H. Vellinga [overzichtsarrest], r.o. 2.1.

De hier bepleite standaardisering impliceert niet dat de schadeveroordeling een kwestie moet worden van het volgen van een 'spoorboekje'. De rechter zal gemotiveerd daarvan moeten kunnen afwijken. Het gaat er niet om het slachtoffer steevast een genormeerde vaste schadevergoeding te bieden, maar om een redelijke en aanneemelijke benadering van zijn werkelijke schade als deze niet eenvoudig valt vast te stellen. Mede tegen de achtergrond van het belang van betrokkenheid van rechtspraak en wetgeving, werkt de commissie dit voorstel hier niet nader uit.

6.4.2.5 VOORTGEZETTE BEHANDELING COMPLEXE ZAKEN IN HET STRAFPROCES

Het tweede element van de hiervoor geschetste oplossingsrichting is een voortgezette inhoudelijke behandeling van complexe vorderingen binnen het strafproces. Hoewel naar het oordeel van de commissie via de weg van vereenvoudiging door standaardisering veel meer zaken in het kader van de strafzitting zelf kunnen worden beoordeeld, zal het niet mogelijk zijn om in alle gevallen de complexiteit tot eenvoudige proporties terug te brengen, bijvoorbeeld bij ingewikkelde zaken van verlies van arbeidsvermogen. Dat is ook niet wenselijk. Wanneer alle mogelijke schadevergoedingsvorderingen te drastisch zouden worden vereenvoudigd, dreigt een op het strafproces toegesneden schadebegrip zodanig ver van de werkelijk geleden schade verwijderd te raken, dat dit niet meer als adequate schadevergoeding zal worden ervaren. Dat zal voorkomen moeten worden. Daarom dient, in het geval van een complexe vordering, een voortgezette behandeling binnen het strafproces mogelijk te zijn. Ook die gedachte is niet nieuw. Zij vormde de basis voor eerdere voorstellen in het oorspronkelijke wetsvoorstel Innovatiewet Strafvordering en thans voor de voorstellen inzake modernisering van het Wetboek van Strafvordering. De commissie gaat hier nader in op die gedachte.

De eerdergenoemde (§ 6.4.2.2) suggestie van de rechtbank Rotterdam²⁷⁹ om het strafvonnis en de beslissing over de schadevergoedingsmaatregel te ontkoppelen (art. 335 Sv) dan wel te vervangen door koppeling op afstand, biedt slechts een oplossing indien het enkel om een kwestie van tijd gaat. Ontkoppeling of koppeling op afstand biedt echter geen oplossing indien nadere bewijsvoering of getuigen-deskundigen nodig zijn. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen bij een vordering tot schadevergoeding bij omvangrijke vermogensschade of gecompliceerde gevolgschade (letsel, inkomen).

De commissie adviseert om een aparte procedure in te voeren voor de behandeling van een complexe vordering tot schadevergoeding. De strafrechter dient enkel gebruik te maken van deze aparte procedure indien het gaat om de behandeling van complexe onderdelen van de vordering benadeelde partij, welke nu vanwege een onevenredige belasting van het strafgeding niet-ontvankelijk worden verklaard. Deze complexe onderdelen worden dus niet meer niet-ontvankelijk verklaard vanwege een onevenredige belasting van het strafgeding. In het voorgestelde Boek 4 – Hoofdstuk 4 in de modernisering van het Wetboek van Strafvordering – wordt de mogelijkheid van afsplitsing door de strafrechter voorgesteld, waardoor de vordering los van de eigenlijke strafzaak behandeld wordt door een meervoudige schadevergoedingskamer. In deze strafrechtelijke schadevergoedingskamer kunnen zowel civiele rechters als strafrechters plaatsnemen.²⁸⁰ De schadevergoedingskamer opereert in het verlengde van het strafproces, zodat haar oordeel ook kan uitmonden in het opleggen van een schadevergoedingsmaatregel. Het is daarmee een schadestaatprocedure binnen het strafproces.

Bij de voortgezette behandeling zal de rechter, als voldaan is aan de ontvankelijkheidsvereisten die besloten liggen in artikel 51f Sv en artikel 361 Sv, een inhoudelijk oordeel moeten geven over de gehele vordering. Hij zal die vordering, al dan niet voor een gedeelte, moeten toe- of afwijzen. Wel kan de schadevergoedingskamer, indien de omvang van de schade niet kan worden geschat doordat die afhankelijk is van toekomstige ontwikkelingen, de vordering voor een deel toewijzen en voor het overige bepalen dat de vordering buiten verdere behandeling blijft. Hierdoor behoudt het slachtoffer een mogelijkheid om toekomstige schades, die zich pas later voordoen, voor te leggen aan de civiele rechter. De commissie merkt hierbij overigens op dat de strafrechter zich er ook bij een niet-complexe vordering voor moet hoeden om onderdelen van een vordering benadeelde partij af te wijzen waardoor de route naar de civiele rechter wordt geblokkeerd.²⁸¹

In het voorstel voor modernisering van het Wetboek van Strafvordering wordt de voorgestelde aparte behandeling van de vordering benadeelde partij enkel van toepassing verklaard voor een aantal enumeratief bij algemene maatregel van bestuur aangewezen strafbare feiten. Naar de commissie begrijpt wordt daarbij in het bijzonder gedacht aan gewelds- en zedendelicten. Naar het oordeel van de commissie is dit voorstel niet in overeenstemming met een afgewogen en consistent beleid. Door voor gewelds- en zedenmisdrijven een aparte procedure in te voeren voor de voortgezette behandeling van een complexe vordering tot schadevergoeding, blijven bestaande fricties en knelpunten onverkort gehandhaafd voor alle overige delicten. Bij deze andere delicten is het vaststellen van complexe schade als onderdeel van een adequate reactie op het strafbaar feit niet minder een publiek belang.

²⁷⁹ Rb. Rotterdam 18 december 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:11744.

²⁸⁰ Consultatieversie Memorie van Toelichting Innovatiewet Strafvordering, p. 38.

²⁸¹ Art. 421 lid 4 Sv. biedt de mogelijkheid voor een benadeelde partij om in hoger beroep te gaan tegen de afwijzing van de vordering door de rechter in eerste aanleg indien noch de verdachte noch het OM appel heeft ingesteld. Deze mogelijkheid tot beroep is uitgesloten indien de vordering niet meer dan € 1.750 bedraagt en indien de verdachte of het OM later in het beroep niet-ontvankelijk wordt verklaard. Zie voor het laatste de recente conclusie van advocaat-generaal Spronken van 2 maart 2021, ECLI:NL:PHR:2021:209.

De beoogde beperking berust op verwarring van de respectievelijke gronden die de verschillende componenten van het beleid rechtvaardigen. Het onderscheiden tussen slachtoffers van een strafbaar feit past in het kader van het beleid waarbij de slachtoffers van bepaalde strafbare feiten een tegemoetkoming ontvangen in afwijking van de hoofdregel dat ieder burger in beginsel zijn eigen schade draagt. Dat onderscheid valt echter niet te rechtvaardigen in het kader van het beleid waarbij slachtoffers worden gesteund en gefaciliteerd in hun aanspraak op de dader. Dat beleid dient zich zonder onderscheid te richten op *alle* slachtoffers van een strafbaar feit waarvan de dader aanwijsbaar en aanspreekbaar is. Een nader onderscheid tussen slachtoffers van bepaalde ernstige misdrijven en andere slachtoffers valt daarbij niet te rechtvaardigen en komt al gauw neer op een ongerechtvaardigd onderscheid in behandeling. Het faciliterend beleid berust immers mede op het uitgangspunt dat de dader de schade moet vergoeden en dat is niet bij sommige strafbare feiten anders dan bij andere. De commissie is zich er overigens van bewust dat een vergelijkbaar onderscheid wordt gemaakt bij de voorschotregeling. Ook in die regeling valt het onderscheid naar het oordeel van de commissie niet te rechtvaardigen (zie hieronder).

De commissie adviseert daarom om, in aanvulling op het ontwikkelen van een binnen het strafproces hanteerbaar schadebegrip, te voorzien in de mogelijkheid van afsplitsing en voortgezette strafprocessuele behandeling van complexe vorderingen in een aparte schadevergoedingskamer voor in beginsel alle strafbare feiten. De commissie adviseert voorts om, anders dan thans wordt voorgesteld in Boek 4, Hoofdstuk 4 van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering, het mogelijk te maken dat in de strafzitting reeds die elementen van de schade worden afgedaan die zich daarvoor lenen en dat alleen de werkelijk complexe onderdelen daarvan voor voortgezette behandeling in aanmerking komen. Daartoe zou in de schadevergoedingsmaatregel welke de strafrechter na de strafzitting oplegt, ruimte moeten worden gelaten voor het oordeel van de schadevergoedingskamer. Op die wijze wordt bevorderd dat de noodzaak van een voortgezette behandeling beperkt blijft terwijl de 'eenheid' van de schadevergoedingsmaatregel bewaard blijft.

Nu ter zake reeds voorstellen zijn gedaan, volstaat de commissie met daarnaar te verwijzen en niet nog andere mogelijke invullingen voor te stellen.

6.4.2.6 VERRUIMING EN VERBETERING VAN VERHAALSMOGELIJKHEDEN

In dit verband dient voorts gezien te worden of meer schade bij daders kan worden verhaald of dat bij meer daders schade kan worden verhaald. Bij verhaal van schade via het strafproces gaat het nu vrijwel uitsluitend om veroordeelde daders aan wie bij schadevergoedingsmaatregel de verplichting is opgelegd om schade te vergoeden. De omvang van dat bedrag is afhankelijk van het oordeel van de rechter over een concrete vordering. Vastgesteld is dat dit bedrag in de afgelopen tien jaren ruimschoots is verdubbeld en dat ook steeds meer hoge bedragen worden opgelegd (§ 2.4.6).

Waar het de inning bij de dader betreft, is geconstateerd dat het CJIB zich daarvoor vasthoudend inspannt en uiteindelijk een hoog percentage van de uitstaande uitkeringen volledig incasseert. Wel loopt deze succesvolle inning aan tegen de grenzen van het draagvermogen van daders en, in het verlengde daarvan, de beperkingen die overwegingen van reclassering en het voorkomen van recidive stellen aan de inspanningen van het CJIB op dit vlak. Op één punt is evenwel verdere verbetering mogelijk van het verhaal bij veroordeelde daders aan wie een schadevergoedingsmaatregel wordt opgelegd. Het is de commissie duidelijk geworden dat in de praktijk slechts sporadisch gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid van conservatoir beslag op inkomsten of vermogensbestanddelen van een verdachte. Gevolg daarvan is dat tegen de tijd dat het op executie van een schadevergoedingsmaatregel aankomt, mogelijk reeds inkomsten of vermogensbestanddelen die zich voor verhaal lenen niet meer aanwezig zijn. Verbetering van de inning zou derhalve gerealiseerd kunnen worden door het OM vaker vroegtijdig conservatoir beslag te laten leggen ten behoeve van succesvolle tenuitvoerlegging van een op te leggen schadevergoedingsmaatregel.

Waar het verhaal op de dader betreft, verdient de toepassing van het dwangmiddel gijzeling naar het oordeel van de commissie nadere aandacht. Weliswaar bepaalt de strafrechter wat de maximumduur van de gijzeling mag zijn, maar de beslissing over de tenuitvoerlegging daarvan ligt bij het OM zonder nadere rechterlijke toets. Dit is een opvallende afwijking van de regeling van de mogelijkheid tot het opleggen van gijzeling elders in de wetgeving, waarin wel steeds in een dergelijke rechterlijke toets is voorzien. Zeker gezien het feit dat het in het kader van de tenuitvoerlegging van de schadevergoedingsmaatregel om een situatie van betalingsonmacht of -onwil kan gaan die pas jaren na het onherroepelijk worden van het strafvonnis ontstaat, is het opvallend dat deze vorm van vrijheidsbeneming dan mogelijk is zonder nadere rechterlijke toets. De commissie is zich ervan bewust dat het hier een wettelijke regeling betreft die net iets meer dan een jaar oud is en waarmee nog relatief weinig praktijkervaring is opgedaan. Uit een oogpunt van consistentie met andere vergelijkbare wettelijke regelingen van gijzeling bij betalingsonmachtige debiteuren zou het evenwel wenselijk zijn om het toepassen van het dwangmiddel gijzeling bij de tenuitvoerlegging van de schadevergoedingsmaatregel op vergelijkbare wijze vorm te geven. In alle gevallen behoeft toepassing van de gijzeling registratie en monitoring om zicht te krijgen op de situaties waarin deze wordt toegepast.

Feit is wel dat er bij lang niet alle strafvervolgingen een vordering benadeelde partij wordt ingediend. Hoewel het uiteraard mogelijk is dat er geen schade is of dat er geen slachtoffers identificeerbaar zijn, is het evenwel aannemelijk dat in een groot aantal gevallen waarin dit wel mogelijk zou zijn, er toch geen schadevergoeding op de veroordeelde dader wordt verhaald. Dit is niet in het belang van een goede strafrechtspleging, gelet op het feit dat de wetgever met de invoering van de schadevergoedingsmaatregel heeft onderstreept dat met het oog op generale en speciale preventie vergoeding van schade door de dader een volwaardig onderdeel uitmaakt van een adequate reactie op het strafbaar feit. Vanuit die optiek is er aanleiding om te bezien of ook in gevallen dat er geen vordering benadeelde partij wordt ingediend, kan worden bevorderd dat de veroordeelde dader toch een vorm van schadevergoeding krijgt opgelegd.

Van de zijde van de regering is eerder het voorstel²⁸² gedaan om bij iedere straf die wordt opgelegd (of een deel daarvan), de veroordeelde tevens te verplichten een bedrag aan de staat te betalen ten behoeve van slachtofferzorg. Een heffing zoals toen werd voorgesteld had echter het karakter van een bijdrage in de kosten en werd niet door de rechter opgelegd. Zij was gelijk voor alle daders en kwam bovenop het bedrag van de schadevergoedingsmaatregel. Een dergelijke maatregel – ‘dadertaks’ – is kortom geen adequaat antwoord op het probleem dat een (groot) aantal ‘daders’ niet wordt veroordeeld tot het betalen van schadevergoeding bij gebrek aan een vordering van het slachtoffer.

Op dit moment heeft de strafrechter, op basis van art. 14c lid 2, aanhef en onder 4, Sr, de mogelijkheid om bij een voorwaardelijke veroordeling de dader te veroordelen tot het storten van een bedrag in het Schadefonds of ten gunste van een andere instelling die zich ten doel stelt belangen van slachtoffers van een strafbaar feit te behartigen. Deze bijzondere voorwaarde kan ook worden opgelegd indien de identiteit van het slachtoffer onbekend is (bijvoorbeeld bij kinderporno en wanneer sommige slachtoffers niet kunnen worden geïdentificeerd).²⁸³ Voor zover bekend wordt in de praktijk thans niet of nauwelijks²⁸⁴ gebruikgemaakt van deze bevoegdheid.

De commissie beveelt niet alleen aan om deze bestaande bevoegdheid vaker toe te passen, maar ook om deze te verruimen en het opleggen van deze verplichting ook mogelijk te maken bij een onvoorwaardelijke veroordeling. Op vordering van het OM zou de strafrechter deze verplichting kunnen opleggen in die gevallen waarin het strafbaar feit waarvoor een straf wordt opgelegd wel aantoonbaar schadelijke gevolgen heeft gehad, maar de identiteit van de slachtoffers niet kan worden vastgesteld of het slachtoffer geen vordering benadeelde partij heeft ingediend. Een dergelijke mogelijkheid dient het belang van een goede rechtspleging in zoverre de veroordeelde dader moet bijdragen in de vergoeding van schade en biedt tegelijk een geëigende bron van inkomsten om slachtoffers van een strafbaar feit compensatie te bieden (het principe dat de dader betaalt).

Een alternatief voor deze verruiming van de bevoegdheid tot het opleggen van een verplichte bijdrage is de mogelijkheid om een schadevergoedingsmaatregel op te leggen ten gunste van het Schadefonds of eventueel – naar het voorbeeld van art. 14c, lid 2 aanhef en onder 4, Sr – een andere instelling die zich ten doel stelt belangen van slachtoffers van een strafbaar feit te behartigen. In dat geval zou het CJIB belast zijn met het innen van de opgelegde verplichting.

Uiteraard geldt bij het opleggen van de verplichting of van de schadevergoedingsmaatregel dat bij gebrek aan een vordering benadeelde partij of zelfs van een identificeerbaar slachtoffer de omvang van de schade niet precies zal vaststaan. Het zal evenwel mogelijk zijn om aan de hand van de strafbare feiten waarvoor de verdachte wordt veroordeeld, uit te gaan van een aannemelijke minimumomvang van de veroorzaakte schade en in dat kader een forfaitair schadebedrag te hanteren. Dit sluit aan bij het hiervoor bepleite concept van een in het strafproces hanteerbaar schadebegrip.

De mogelijkheid om een dader een verplichte financiële bijdrage of een schadevergoedingsmaatregel op te leggen biedt tevens een oplossing in een drietal onderscheiden situaties.

In de eerste plaats biedt het de mogelijkheid om in gevallen van collectieve openbare geweldpleging waarbij door meerdere daders gezamenlijk aantoonbaar grote schade is aangericht, maar waarbij ieders aandeel daarin niet concreet kan worden vastgesteld, elk van de daders alsnog te doen bijdragen in de vergoeding van de schade. Eerder heeft de strafrechter in incidentele gevallen (regeling Haren) reeds gebruikgemaakt van de mogelijkheid om daders te verplichten individueel bij te dragen in de kosten van deze collectief veroorzaakte schade. De hier bepleite bevoegdheid schept structureel de mogelijkheid daders te verplichten bij te dragen aan het Schadefonds of een andere instelling die zich ten doel stelt belangen van de slachtoffers te behartigen. Deze bevoegdheid zou dan regulier gebruikt kunnen worden in vergelijkbare situaties van collectieve openbare geweldpleging (avondklokrellen) waarbij grote vernielingen zijn aangericht.

²⁸² Wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de eigen bijdrage van veroordeelden aan de kosten van de strafvordering en de slachtofferzorg, nummer 34 067. Dit wetsvoorstel is uiteindelijk door de regering ingetrokken bij gebrek aan steun in de Eerste Kamer.

²⁸³ Gerechtshof Den Haag 4 december 2015, ECLI:NL:GHDHA:2015:3995.

²⁸⁴ Op www.rechtspraak.nl zijn nauwelijks uitspraken te vinden waarbij de strafrechter als bijzondere voorwaarde oplegt dat de veroordeelde een geldbedrag moet storten in het Schadefonds of een andere instelling die de belangen van slachtoffers van een strafbaar feit behartigt. Een voorbeeld waarbij de strafrechter wel van deze mogelijkheid gebruik maakt is Rb. Gelderland 18 november 2019, ECLI:NL:RBGEL:2019:5276.

De hier bepleite bevoegdheid biedt voorts een oplossing in situaties waarin een strafbaar feit tot schade bij waarschijnlijk vele, maar niet identificeerbare slachtoffers heeft geleid. Dit doet zich nu reeds voor bij kinderporno. Dergelijke situaties kunnen zich ook in andere situaties van cybercriminaliteit voordoen. Ook in dergelijke situaties is het wenselijk om de dader een vorm van schadevergoeding op te kunnen leggen zonder dat de identiteit van alle slachtoffers daarvoor bekend hoeft te zijn.

Tenslotte biedt de hier bepleite verruimde mogelijkheid tot schadeverhaal op de dader een oplossing indien mocht blijken dat als gevolg van de voorgestelde aanpassing van de voorschotregeling (zie hierna in § 6.4.3.3) de animo bij slachtoffers met (zeer) hoge vorderingen afneemt om zich als benadeelde partij met een vordering in het strafproces te voegen en te volstaan met de van het Schadefonds ontvangen tegemoetkoming. Eerder (§ 6.3.4.3) werd besproken of het wenselijk is om slachtoffers die voor een tegemoetkoming uit het Schadefonds in aanmerking willen komen, de voorwaarde te stellen dat zij, indien daartoe de gelegenheid is, zich voegen als benadeelde partij in het strafproces. Geconcludeerd werd dat dit om verschillende redenen voor slachtoffers zeer onwenselijk zou zijn en een oneigenlijk gebruik van de tegemoetkoming vormt. Mocht de praktijk evenwel uitwijzen dat slachtoffers met (zeer) hoge schades, als gevolg van de conform de voorstellen van de commissie aangepaste voorschotregeling (§ 6.4.3.3), minder snel geneigd zouden zijn zich te voegen als benadeelde partij, dan kan de verruimde mogelijkheid om de schade op de veroordeelde dader te verhalen, voorkomen dat door dit effect het uitgangspunt wordt aangetast dat de dader de schade behoort te betalen die hij zelf heeft aangericht.

6.4.2.7 PROCESREGLEMENT, EQUALITY OF ARMS EN HOGER BEROEP

In alle gevallen, ook als er geen strafprocessueel hanteerbaar schadebegrip en geen voortgezette behandeling worden geïntroduceerd, is een nadere regeling in het procesreglement nodig voor de behandeling van de vordering benadeelde partij. Op dit moment kan een vordering benadeelde partij worden ingediend tot het requisitoir (art. 51g lid 3 Sv). Zeker bij vorderingen van enige omvang moeten alle partijen (verdachte, OM en rechter) zich echter adequaat op die vordering kunnen voorbereiden. De mogelijkheid van een late indiening ter terechtzitting maakt dat bijzonder ingewikkeld en zorgt ervoor dat een verdachte in een slechtere positie zit dan de benadeelde partij. Daarom zou bij vorderingen van meer dan bijvoorbeeld € 2.500 een uiterste indieningstermijn moeten worden gesteld. Bij lage vorderingen speelt deze problematiek minder of niet, bovendien dient het indienen van een vordering bij een snelrechtzitting voor slachtoffers niet onmogelijk gemaakt te worden. Ook zou de mogelijkheid van tussentijdse schriftelijke rondes in geval van hoger beroep nader moeten worden bezien.

Daarnaast zal aandacht dienen te worden besteed aan *equality of arms* tussen slachtoffers en verdachten. Een advocaat die een slachtoffer op toevoegingsbasis bijstaat dient te voldoen aan specialisatie-eisen. Soortgelijke kwaliteitseisen gelden niet ten aanzien van de advocaat van de verdachte, die zich wel dient uit te laten over een ingediende vordering benadeelde partij. Ten aanzien van ondersteuning door SHN gelden er nog in het geheel geen kwaliteitseisen. Voorts ontvangt een advocaat van een benadeelde partij een hogere toevoegingsvergoeding dan een advocaat die de verdachte bijstaat. De commissie adviseert om de kwaliteitseisen en bekostiging van rechtsbijstand van slachtoffers en verdachten met betrekking tot de vordering benadeelde partij gelijk te trekken. Tevens zou bezien moeten worden of verplichte procesvertegenwoordiging van een verdachte ingevoerd dient te worden, in elke geval indien de vordering benadeelde partij € 25.000 of meer bedraagt. Dit laatste komt overeen met de regeling voor verplichte procesvertegenwoordiging in het civiel proces.

Onderdeel van de ideeën over voortgaande ontwikkeling van de procespositie van slachtoffers is de vraag of het slachtoffer recht dient te hebben om zelfstandig in hoger beroep te gaan tegen de beslissing van de strafrechter op de vordering benadeelde partij. Over daartoe strekkende voorstellen in het kader van de modernisering van het strafprocesrecht werd reeds discussie gevoerd. De commissie onthoudt zich van opmerkingen over de meer rechtssystematische vragen die hierbij spelen. Zij wil er evenwel op wijzen dat de in de voorgaande paragrafen geschetste oplossingsrichting niet een dergelijk zelfstandig hoger beroep impliceert. Die oplossingsrichting berust op het uitgangspunt dat er goede gronden zijn om de vordering benadeelde partij in het kader van het strafproces te behandelen, maar dat die behandeling zich dan moet voegen naar de beperkingen die het strafprocessuele kader stelt. De gedachte dat alle voordelen en mogelijkheden van het burgerlijk procesrecht ook in het kader van het strafproces gerealiseerd moeten worden, leidt zoals geconstateerd tot frictie, knelpunten en overspannen verwachtingen; blazen en het meel in de mond houden gaat niet. Dat geldt ook met betrekking tot de vraag naar de mogelijkheid van een recht van het slachtoffer om zelfstandig in hoger beroep te gaan. De beslissing van het slachtoffer om zijn vordering in het kader van het strafproces in te dienen impliceert ook een keuze voor de volgende positie die dit met zich meebrengt en de afwezigheid van de mogelijkheid om zelfstandig in hoger beroep te gaan. Wanneer de vordering benadeelde partij niet-ontvankelijk wordt verklaard, kan het slachtoffer zelfstandig een civiel geding aanspannen. De commissie meent dat op dit punt geen reden is voor voorstellen.

6.4.3 EXECUTIE SCHADEVERGOEDINGSMAATREGEL EN VOORSCHOTREGELING

6.4.3.1 ELEMENTEN EN ONTWIKKELING

De tweede 'poot' van het overheidsbeleid ter facilitering van slachtoffers in hun aanspraak op de dader zijn maatregelen ter ondersteuning van de effectuering van het schadeverhaal op de dader. Het gaat daarbij met name om de schadevergoedingsmaatregel en de voorschotregeling. Op de ratio van beide en de ontwikkeling daarvan in de afgelopen jaren is in het voorgaande ingegaan. De vernieuwing van de Wet Terwee was de verruiming van de toegang tot de strafrechter in samenhang met de schadevergoedingsmaatregel. Het maakt het schadeverhaal op de dader tot publiek belang. Sinds de executie van de schadevergoedingsmaatregel in handen is gelegd van het CJIB, wordt de schadevergoeding met grote voortvarendheid geïnd (§ 2.4.7). Een belangrijke factor daarbij is het aanhoudend karakter van de invordering. Na één jaar staat nog bijna 88% van de vorderingen open (dat wil zeggen is nog niet geheel afbetaald); na tien jaren is ruim 80% van de vorderingen volledig geïnd. De invorderingsinspanning van het CJIB eindigt met de verjaring van de executietermijn van het strafbaar feit. Tegen de achtergrond van de vele jaren die invordering kan duren, werd de voorschotregeling geïntroduceerd. Aanvankelijk was deze beperkt tot slachtoffers van gewelds- en zedenmisdrijven, maar in 2016 werd zij uitgebreid tot slachtoffers van alle andere misdrijven, zij het met een maximum van € 5.000. Inmiddels is voorgesteld om de voorschotregeling uit te breiden tot ook overtredingen.²⁸⁵

6.4.3.2 DOOR DE OVERHEID GEGARANDEERDE SCHADEVERGOEDING

Zowel inning door het CJIB van de schadevergoedingsmaatregel als de voorschotregeling is in het belang van betrokken slachtoffers. Zij worden door degenen die daar baat bij hebben hogelijk gewaardeerd. Vanuit de optiek van een afgewogen, consistent en betaalbaar beleid met betrekking tot de compensatie van slachtoffers van een strafbaar feit dient met betrekking tot beide echter getoetst te worden wat de rechtvaardiging hiervan is en in hoeverre dit tot mogelijke inconsistentie leidt in de behandeling van slachtoffers.

Executie van de schadevergoedingsmaatregel door het CJIB vloeit voort uit de juridische verhouding die ontstaat door de schadevergoedingsmaatregel. Omdat het een aan de dader opgelegde (onderdeel van) sanctie betreft, schept deze voor de dader een publiekrechtelijke plicht tot schadevergoeding jegens de staat. De rol van het CJIB in dat kader is niet anders dan bij de executie van boetes en andere sancties. Evenzo gaat het bij het voorschot om een verplichting van de staat jegens het slachtoffer: de verplichting om de door de staat ten behoeve van het slachtoffer ontvangen bedragen onverwijld aan het slachtoffer af te dragen.

De schadevergoedingsmaatregel en de inning door het CJIB bieden de slachtoffers die het betreft een gunstiger positie dan wanneer zij op eigen kosten en risico de vordering op de dader ten uitvoer zouden moeten leggen. Van ongerechtvaardigde ongelijkheid in behandeling ten opzichte van andere slachtoffers is daarbij geen sprake. Het onderscheid met andere slachtoffers vloeit voort uit het gegeven dat niet bij elk strafbaar feit de dader kan worden opgespoord en vervolgd. Het is echter een publiek belang dat, als de dader wordt veroordeeld en in het kader van een adequate reactie op zijn daad dan ook schadevergoeding moet betalen ten behoeve van het slachtoffer, deze dan effectief wordt geïnd door het CJIB.

Het uitkeren van een voorschot op de uiteindelijk te ontvangen schadevergoeding is eveneens in het belang van slachtoffers. Zonder een dergelijk voorschot krijgen slachtoffers die hier en nu met de schade zitten pas na zeer lange tijd de vergoeding. Bovendien gaat een langdurige inning zonder voorschot gepaard met een regelmatige herinnering aan het gebeurde als gevolg van het over vele jaren druppelsgewijze binnenkomen van de schadevergoeding. Dit doet afbreuk aan de betekenis van de schadevergoeding voor het slachtoffer, waardoor een eventuele (positieve) ervaring van erkenning mogelijk omslaat door de voortdurende en ongewenste herinnering. Deze situatie is strijdig met het streven om secundaire victimisatie te voorkomen. Bevoorschotting van de schadevergoeding is hiervoor een goede oplossing, en is daarmee niet alleen in het belang van het slachtoffer, maar past ook in een consistente uitwerking van het beleid ten aanzien van compensatie. Ook hier is geen sprake van inconsistentie, de (noodzaak tot) bevoorschotting is op dezelfde gronden te rechtvaardigen als inning door het CJIB.

Tegelijkertijd is de huidige regeling evenwel meer dan een 'voorschot'-regeling in zoverre zij ook een garantstelling van de schadevergoeding door de overheid behelst. Dat deel van de regeling is niet op dezelfde gronden te rechtvaardigen als een daadwerkelijk voorschot. Het vloeit niet voort uit de aard van de aanspraken die de schadevergoedingsmaatregel heeft gecreëerd. Het vonnis van de strafrechter schept een verplichting voor de dader jegens de staat voor het hele bedrag, maar het schept daarmee geen aanspraak voor hetzelfde bedrag van het slachtoffer op de staat; deze is slechts verplicht de ontvangen gelden onverwijld aan het slachtoffer over te maken.

Door de garantstelling betaalt de staat feitelijk de schadevergoeding voor deze slachtoffers, terwijl dit bij geen enkele andere categorie slachtoffers geschiedt. De pragmatische gedachte dat het CJIB een groot deel van de opgelegde schadevergoedingsmaatregelen daadwerkelijk int, verandert dit niet. De commissie vindt voor de garantstelling geen nadere rechtvaardiging in de wetsgeschiedenis, hoewel dit gegeven het uitzonderlijk karakter

²⁸⁵ Kamerstukken I 2020/21, 35 349, A. Het voorstel is inmiddels aanvaard door de Tweede Kamer.

daarvan wel noodzakelijk zou zijn geweest. Natuurlijk is het garant staan voor de schadevergoedingsmaatregel door de overheid zonder meer in het belang van betrokken slachtoffers, zeker bij hoge schades en een insolvente dader. Maar een insolvente dader is, als het gaat om betaling van schadevergoeding aan het slachtoffer, niet anders dan een afwezige of niet aanwijsbare dader. Een consistente keuze voor een dergelijke garantstelling zou dan ook vereisen dat de overheid dit bij alle slachtoffers van soortgelijke strafbare feiten zou doen, ook als er geen schadevergoedingsmaatregel is opgelegd of geen aanspreekbare dader bekend is.

De garantstelling leidt derhalve tot een ongerechtvaardigd verschil in behandeling tussen slachtoffers van een strafbaar feit. Een verschil dat niet alleen inconsistent is, maar ook van potentieel grote omvang. Het voorbeeld van de Amsterdamse zaak²⁸⁶ waarin de schadevergoedingsmaatregel enkele miljoenen bedroeg, is weliswaar (nu nog) uitzondering, maar benadrukt wel een verschil met slachtoffers die van het Schadefonds niet meer dan € 35.000 kunnen ontvangen. Indien de dader in de Amsterdamse zaak bij zijn aanhouding zou zijn omgekomen en er dus geen strafproces zou zijn geweest, zou dit tot gevolg hebben gehad dat de slachtoffers zich tot het Schadefonds hadden moeten wenden voor een tegemoetkoming en dat deze dan niet meer dan € 35.000 hadden kunnen bedragen. Vastgesteld kan worden dat het bij toegekende schadevergoedingsmaatregelen vaker gaat om aanzienlijk hogere bedragen dan € 35.000.

De huidige regeling brengt voorts een onderscheid aan tussen slachtoffers van een strafbaar feit waarvoor een ongemaximeerde garantstelling geldt en andere slachtoffers die te maken hebben met de gemaximeerde garantstelling tot € 5.000. Nergens wordt dit onderscheid gemotiveerd met overwegingen die verband houden met het oogmerk van het faciliteren van slachtoffers in hun aanspraak op de dader of met overwegingen die verband houden met het oogmerk van de regeling. Het onderscheid is een overblijfsel van de aanvankelijke voorschotregeling die beperkt was tot gewelds- en zedenmisdrijven. Voor die beperking bestond toen echter ook al geen steekhoudende reden, anders dan dat de wetgever bevreesd was dat de regeling zonder die beperking te duur zou worden.

Naar de mening van de commissie worden bij de regeling van de garantstelling onderscheiden rechtvaardigingsgronden voor verschillende componenten van beleid verward. Het onderscheid tussen delicten naar aard en ernst van de gevolgen rechtvaardigt het bijzonder beleid ten behoeve van bepaalde slachtoffers die hun schade niet of nog niet op de dader kunnen verhalen. Het faciliterend beleid richt zich echter op alle slachtoffers die hun aanspraak op de dader geldend kunnen maken. Een onderscheid tussen slachtoffers van verschillende soorten strafbare feiten is daar wezensvreemd aan.

6.4.3.3 CONSISTENT BELEID INZAKE VERHAAL, BEVOORSCHOTTING EN GARANTIE

In de huidige vorm laat de garantstelling in de voorschotregeling zich niet inpassen in een afgewogen, consistent en betaalbaar stelsel van compensatie. Zij schept een niet te rechtvaardigen verschil in behandeling tussen verschillende categorieën slachtoffers van een strafbaar feit. Zij bergt bovendien het risico in zich dat de staat bij oplopende schadevergoedingsmaatregelen op ongecontroleerde wijze voor steeds hogere uitgaven komt te staan, hetgeen een bedreiging vormt voor de betaalbaarheid van het huidige stelsel. Op die wijzen vormt zij mogelijk een belemmering voor de ontwikkeling van het beoogde beleid.

De oorzaak van dit alles is niet het verstrekken van het voorschot als zodanig. In het voorgaande is reeds betoogd dat dit concept heel wel te rechtvaardigen valt. Aan slachtoffers een voorschot geven op wat zij redelijkerwijze kunnen verwachten dat geïnd zal worden, die schade 'hier en nu' te kunnen opvangen en een weerkerende herinnering aan het geleden onrecht te voorkomen, laat zich goed rechtvaardigen als facilitering van het slachtoffer. Het ongerechtvaardigd verschil in behandeling is gelegen in het feit dat het slachtoffer na acht maanden ook dat gedeelte krijgt uitgekeerd waarvan niet redelijkerwijze valt te verwachten dat dit ook daadwerkelijk te zijner tijd zal worden geïnd. Daarmee wordt wat voorschot heet een gegarandeerde schadevergoeding uit publieke middelen, die geen ander slachtoffer krijgt.

Alleen al vanwege het ongerechtvaardigd verschil in behandeling zal de garantstelling dus moeten worden aangepast. Ook zijn de financiële risico's voor de staat niet denkbeeldig. Eerder is gewezen op de gestage stijging van de gemiddeld aan slachtoffers toegekende schadevergoedingsmaatregelen, op de fluctuaties in het aantal (zeer) grote schadevergoedingsmaatregelen en op het gegeven dat het ongeïnde percentage oploopt bij toenemende omvang van het aan veroordeelden opgelegde bedrag (§ 2.4.7).

De commissie adviseert om het ongerechtvaardigde verschil dat gelegen is in de op onderdelen ongelimiteerde garantstelling, weg te nemen door de voorschotregeling om te buigen naar een voorschot voor alle slachtoffers van een strafbaar feit, ter hoogte van wat redelijkerwijze verwacht kan worden dat geïnd zal worden. In plaats van een gegarandeerde schadevergoeding voor slachtoffers van bepaalde strafbare feiten, ongeacht de hoogte daarvan, komt er dan een gegarandeerd reëel voorschot voor slachtoffers van alle strafbare feiten. Bij een voorschot dat berust op een inschatting van wat redelijkerwijze geïnd zal worden, is het ook niet nodig om, zoals nu, met de

²⁸⁶ Hof Amsterdam 16 november 2020, ECLI:NL:GHAMS:2020:3077.

uitbetaling daarvan te wachten tot acht maanden na het onherroepelijk worden van het vonnis. Deze termijn zou kunnen worden ingekort, zodat het slachtoffer eerder kan beschikken over het bedrag dat hij mag verwachten.

De inschatting van wat naar verwachting redelijkerwijze geïnd zal worden, kan uiteraard niet berusten op een inschatting van het individuele draagvermogen van een gegeven dader. Dat is ook niet nodig. Op basis van ervaringsgegevens van het CJIB kan in categorieën naar hoogte van het te innen bedrag worden achterhaald tot welke hoogte schadevergoedingsmaatregelen verhaalbaar blijken bij de dader. Met het oog op transparantie en praktische uitvoerbaarheid kan op basis daarvan in een regeling worden vastgelegd welke voorschotpercentages voor welke onderscheiden categorieën te innen bedragen zullen worden gehanteerd. Omdat het on-geïnde percentage oploopt bij toenemende omvang van het te innen bedrag, neemt het als voorschot gegarandeerde percentage daarbij af. Zo wijst de praktijk uit dat bedragen tot € 5.000 vrijwel steeds geheel kunnen worden geïnd. Dat betekent dat bij bedragen tot € 5.000 het voorschot gelijk kan zijn aan het hele toegekende bedrag. Gelet op het gegeven dat thans in ruim 90% het bij schadevergoedingsmaatregel aan slachtoffers toegekende bedrag € 5.000 of minder bedraagt (§ 2.4.6), impliceert deze grens dat in ruim 90% van de gevallen het toegekende bedrag als voorschot aan het slachtoffer zal worden uitgekeerd. Aangezien de garantstelling in de meeste gevallen thans is gemaximeerd op datzelfde bedrag, komt dit erop neer dat in de overgrote meerderheid van de gevallen het functioneren van de voorschotregeling in het voorstel van de commissie materieel niet zal afwijken van de huidige situatie, behalve dat het bedrag eerder zal worden uitgekeerd.

Bij bedragen boven de € 5.000 zal het deel van het toegekende bedrag dat gemiddeld zal kunnen worden geïnd, geleidelijk afnemen. De commissie kon niet tijdig inzicht krijgen in de benodigde cijfers van het CJIB en wil hier ook niet bij wijze van voorbeeld percentages noemen, omdat die al gauw de suggestie van werkelijkheid bevatten. Dat laat onverlet dat, omdat het hierbij niet gaat om per dader geïndividualiseerde verwachtingen maar om gemiddelden op basis van de inningspraktijk, de hoogte van het voorschot gerelateerd kan worden aan de hoogte van het te innen bedrag. Daarbij zal de schaalverdeling bij de hoogte van bedragen dusdanig moeten worden ontwikkeld dat het lagere percentage in een categorie met een hoger te innen bedrag niet leidt tot een in absolute bedragen lager gegarandeerd voorschot. Wat de termijnen betreft waarop het percentage van inning wordt gebaseerd, zal uitgangspunt moeten zijn dat het gaat om de reële termijn gedurende welke het CJIB incassoactiviteiten verricht met betrekking tot uitstaande schulden. Het betreft hier een eenmalige berekening op basis van ervaringsgegevens die kan worden bijgesteld indien blijkt dat de inningspercentages in de loop van de tijd geleidelijk wijzigen.

De omvorming van de ongelimiteerde garantstelling naar een gegarandeerd voorschot betekent overigens niet dat slachtoffers voortaan nog slechts het gegarandeerde voorschot ontvangen. Integendeel, indien na verloop van tijd blijkt dat alsnog meer geld wordt geïnd bij de dader dan als voorschot werd uitgekeerd, zal het meerdere aan het slachtoffer worden uitbetaald. Dit is gangbare praktijk bij de huidige gemaximeerde garantstelling. Omgekeerd zal een eenmaal uitbetaald voorschot niet worden teruggevorderd indien achteraf blijkt dat er minder kon worden verhaald bij de betrokken dader. In die zin blijft er sprake van een zekere garantie bekostigd uit publieke middelen. Die garantie vloeit voort uit het publiek belang van uitvoerbaarheid enerzijds en de legitieme wens om onnodig extra leed bij slachtoffers te voorkomen anderzijds. Hoe fijnmaziger de schaalindeling van bedragen op basis waarvan de gemiddelde inningspercentages worden berekend, des te meer zullen deze de praktische werkelijkheid benaderen van wat reëel geïnd kan worden. Daarmee wordt het risico van ongerechtvaardigde verschillen bij de garantieregeling vermeden. Maar ook geldt dat bij toenemende fijnmazigheid de uitvoeringskosten waarschijnlijk snel zullen oplopen. De keuze met betrekking tot de fijnmazigheid van de berekenwijze zal derhalve moeten berusten op een afweging tussen een juiste benadering van de realiteit en de hoogte van de uitvoeringskosten.

6.5 AFSTEMMING, SAMENHANG EN CONSISTENTIE

Een afgewogen, consistent en betaalbaar beleid op basis van de bestaande elementen is mogelijk. In het vorige hoofdstuk is beredeneerd dat een dergelijk beleid uit drie componenten bestaat. In dit hoofdstuk is de invulling van die componenten en de aansluiting daarvan op het bestaande bestel nader onderzocht. Die drie componenten hebben elk een eigen rationaliteit, karakter en bereik. Het gaat om respectievelijk: het wegnemen van drempels bij algemene voorzieningen (gezondheidszorg, verzekeringen, sociale zekerheid), het financieel steunen van slachtoffers die zijn getroffen door bepaalde zeer ernstige misdrijven als tegemoetkoming en erkenning, en het faciliteren van slachtoffers bij hun schadevergoedingsaanspraak en schadeverhaal op de dader.

Deze drie componenten dienen in het beleid duidelijk van elkaar te worden onderscheiden. Anders dreigen de rechtvaardigingsgronden verward te worden en hun rationaliteit te verliezen. Dat betekent bijvoorbeeld dat maatregelen ten aanzien van het algemene vangnet moeten kunnen worden verantwoord tegenover alle slachtoffers, dus ook tegenover slachtoffers van andere gebeurtenissen dan strafbare feiten. Het betekent ook dat bijzonder beleid ten aanzien van bepaalde slachtoffers van een strafbaar feit – het bieden van een tegemoetkoming – mede moet worden gerechtvaardigd door de aard en ernst van het strafbare feit en niet slechts kan worden gebaseerd

op de ernst van de gevolgen. Het betekent ten slotte dat de aard en ernst van het strafbare feit geen onderscheidend criterium mag zijn voor de facilitering van slachtoffers bij het schadeverhaal op de dader.

De verschillen in grondslag en rechtvaardiging van de verschillende beleidscomponenten brengen met zich mee dat beleidsmaatregelen daartussen kunnen verschillen zonder dat dit *ipso facto* een ongerechtvaardigd verschil in behandeling oplevert. Dat betekent onder meer dat de overheid niet steeds de plicht heeft om alle slachtoffers van een strafbaar feit in dezelfde positie te brengen. Faciliteiten en voorzieningen die voortvloeien uit de rationaliteit van één component van het beleid hoeven niet om reden van gelijke behandeling aan alle slachtoffers binnen het gehele beleid geboden te worden. Miskennen van de verschillende situaties en van de meervoudige, complexe rol van de overheid in de ondersteuning van groepen slachtoffers van een strafbaar feit, kan gemakkelijk tot een 'haasje over'-dynamiek van beleid leiden, wanneer faciliteiten en voorzieningen die logisch en verantwoord zijn binnen de rationaliteit van één component van beleid, met een (oneigenlijk) beroep op gelijke behandeling worden uitgebreid tot slachtoffers die in een geheel andere situatie verkeren.

Bij alle onderlinge verscheidenheid gaat het echter om drie componenten van een samenhangend beleid. De verscheidenheid in rationaliteit en aanpak betekent niet dat het beleid niet onderling afgestemd en consistent kan zijn. Dat is in het verleden soms uit het oog verloren met als gevolg de 'organische' ontwikkeling van het bestel waarbij er over de samenhang van het totale beleid onvoldoende is nagedacht. Daardoor is er nu een toenemende behoefte aan een afgewogen, consistent en betaalbaar bestel. De onderlinge samenhang van de verschillende onderdelen van het beleid houdt in dat de overheid niet zonder grond bepaalde groepen slachtoffers gunstiger of ongunstiger mag behandelen dan slachtoffers in een vergelijkbare situatie. Het impliceert ook dat de beleidsinzet met betrekking tot de verschillende componenten onderling proportioneel en afgewogen moet zijn. Er zal ook een zekere proportionaliteit en gelijkmatigheid moeten zijn in de aandacht en aanpak van de problematiek binnen en tussen de verschillende componenten. Zo is de afgelopen jaren de aandacht sterk gericht geweest op de positie van het slachtoffer in het kader van het strafproces en diens aanspraak op schadevergoeding door de dader. Daarbij is vooral gelet op de interne consistentie, maar minder op de samenhang en consistentie met andere componenten van het beleid (Schadefonds). Dezelfde focus heeft geleid tot moeilijk te rechtvaardigen verschillen tussen slachtoffers die hun vordering binnen het strafproces konden laten behandelen en slachtoffers voor wie geen enkele voorziening bestaat of slachtoffers die met complexe vorderingen zitten waarvoor binnen het strafproces geen plaats was.

De samenhang van het beleid zal mede tot uitdrukking moeten komen in de consistentie en samenhang van de binnen de verschillende componenten gehanteerde concepten van compensatie en de hoogte van de uit publieke middelen uitgekeerde bedragen. In hoofdstuk 3 (§ 3.2) werd stilgestaan bij de verschillende functies van compensatie voor slachtoffers: erkenning, vergelding/herstel en schadevergoeding. Het betekent dat compensatie voor slachtoffers meer is dan het vergoeden van schade alleen; het gaat ook om compensatie voor onrechtschade en waardeherstel. Die verschillende functies spelen een verschillende rol in de besproken componenten van beleid. In het kader van het algemeen regime gaat het vooral om herstel en vergoeding van schade. In het bijzonder beleid van tegemoetkomingen door het Schadefonds zal erkenning meer centraal staan. De functie van vergelding/herstel en schadevergoeding zal weer meer centraal staan in het faciliterend beleid ter ondersteuning van de aanspraak van het slachtoffer op de dader. Op die wijze komen de onderscheiden functies 'dakpansgewijs' aan de orde in de verschillende onderdelen van het beleid. Een voorbeeld van het consistent in elkaar grijpen van verschillende componenten van beleid is dat een slachtoffer in afwachting van de uitkomst van het strafproces tegen de dader reeds in aanmerking kan komen voor een tegemoetkoming uit het Schadefonds, maar dat een toegekende tegemoetkoming achteraf met de schadevergoedingsmaatregel wordt verrekend (§ 6.3.4.2).

De samenhang en eenheid van beleid impliceert echter ook dat de inzet van publieke middelen in vergelijkbare gevallen gelijk moet zijn; anders dreigt dat gelijke gevallen ongelijk worden behandeld. In dat verband verdient in het bijzonder de verhouding tussen de voorschotregeling en de tegemoetkoming via het Schadefonds aandacht. Hoewel een reëel voorschot op het aan de schadevergoedingsmaatregel te innen bedrag goed verenigbaar is met het verschillend karakter van beide componenten – in dit geval gaat het om de facilitering van het schadeverhaal op de dader – is een daarmee verbonden garantstelling vanwege de overheid voor het gehele toegekende bedrag dat niet. Deze garantstelling komt neer op vergoeding door de staat van de geleden schade, zonder dat dit voortvloeit uit het doel van dit onderdeel van het beleid. Gevolg is een niet te rechtvaardigen verschil in situatie tussen slachtoffers van een strafbaar feit waarvan de dader is vervolgd en veroordeeld en andere slachtoffers, wat neerkomt op ongelijke behandeling van in de kern gelijke gevallen. De bevinding dat de verschillen in de praktijk vooralsnog lijken mee te vallen, betekent niet dat aanpassing van de garantstelling niet nodig zou zijn. Het gaat hier om een wezenlijke eis van rechtsstatelijkheid; de staat kan niet een bepaalde categorie slachtoffers wezenlijk gunstiger behandelen dan andere slachtoffers zonder dat daar een objectieve rechtvaardiging voor bestaat. En eerder is al geconcludeerd dat een stelsel waarin de staat alle slachtoffers van een strafbaar feit hun schade vergoedt, niet wenselijk en niet betaalbaar is (§ 4.3).

6.6 EEN BETAALBAAR (EN BEHEERSBAAR) BELEID

6.6.1 VRAAGSTELLING EN AANPAK

Het stelsel van compensatie aan slachtoffers van een strafbaar feit dient niet alleen afgewogen en consistent te zijn, maar ook betaalbaar. Bezorgd over de mogelijke conclusies van de commissie wordt daar in de opdracht aan toegevoegd: *“Zaak is dat in ieder geval één van de mogelijkheden in het advies binnen de bestaande financiële kaders past en dat overige mogelijkheden zoveel als mogelijk aansluiten bij deze kaders”*. Het veronderstelt dat de commissie met verschillende varianten en scenario's komt, ieder met een prijskaartje. Uit het voorgaande zal duidelijk zijn dat de transformatie van het bestaande stelsel tot het gevraagde afgewogen en consistent stelsel niet leidt tot verschillende alternatieven, maar een gerichte uitbreiding en convergentie vergt van bestaande voorzieningen. In die zin zou het bestaande stelsel het scenario zijn dat 'aansluit bij de bestaande financiële kaders'. Vandaar dat hieronder eerst op de betaalbaarheid van het bestaande stelsel wordt ingegaan; wat de huidige kosten zijn en wat factoren zijn die tot mogelijke stijging in de naaste toekomst kunnen leiden. Vervolgens wordt ingegaan op de mogelijke effecten van de voorstellen van de commissie op de kosten van het bestel.

De vraag naar de betaalbaarheid veronderstelt een maatstaf of norm van betaalbaarheid. Een dergelijke maatstaf is er niet. Men zou kunnen stellen dat de bestaande kosten van de toepassing van het bestel die maatstaf bieden. Dat gaat eraan voorbij dat het bestaande stelsel niet werkelijk stabiel is, gelet op de bestaande knelpunten en voortdurende wensen voor uitbreiding om tot verbetering te komen. Ook de geconstateerde relatief sterke stijging van de door de rechter aan slachtoffers toegekende schadevergoedingen, en met name de fluctuaties in het aantal toegekende zeer grote schadevergoedingsmaatregelen – die grotendeels niet verhaalbaar zijn op de dader en waarvan het inningsrisico vanwege de garantstelling in de voorschotregeling deels voor rekening van de staat komen – wijzen erop dat de betaalbaarheid van het bestaande stelsel niet duurzaam stabiel is. Wat dat betreft zou het stelsel na aanpassing langs lijnen zoals de commissie deze voorstelt, beter als uitgangspunt genomen kunnen worden voor de betaalbaarheid. Maar ook dan zullen de kosten, weliswaar beter beheersbaar, naar verwachting stijgen. Dat wil echter niet zeggen dat het stelsel dus niet betaalbaar is.

6.6.2 BETAALBAARHEID BESTAANDE STELSEL

In het voorgaande is ingegaan op de ontwikkeling van de kosten voor slachtofferondersteuning in de afgelopen tien jaar, in het licht van (andere) uitgaven in het kader van sociale veiligheid (§ 2.4.8). In deze paragraaf wordt met het oog op betaalbaarheid van het stelsel de blik vooruit gericht. Vertrekpunt vormen de gerealiseerde en begrote uitgaven en ontvangsten voor slachtofferbeleid volgens de stand van zaken in de begroting van het ministerie van Justitie en Veiligheid 2021.

Tabel 6.1 Ontwikkeling uitgaven en ontvangsten slachtofferbeleid in mln. (2019 t/m 2025)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Uitgaven slachtofferbeleid, te weten:	€ 72,8	€ 81,9	€ 76,5	€ 75,2	€ 74,5	€ 75,3	€ 75,3
Uitgaven Schadefonds	€ 28,8	€ 32,6	€ 29,4	€ 29,0	€ 28,3	€ 29,1	€ 29,1
Uitgaven SHN	€ 33,9	€ 34,9	€ 34,1	€ 33,5	€ 33,5	€ 33,5	€ 33,5
Uitgaven Perspectief Herstelbemiddeling	€ 1,7	€ 1,7	€ 1,7	€ 1,4	€ 1,4	€ 1,4	€ 1,4
Uitgaven slachtofferzorg	€ 4,1	€ 8,8	€ 7,4	€ 7,4	€ 7,4	€ 7,4	€ 7,4
Uitgaven voorschotregeling	€ 1,9	€ 3,9	€ 3,9	€ 3,9	€ 3,9	€ 3,9	€ 3,9
Ontvangsten slachtofferbeleid, te weten:	-€ 2,0	-€ 0,7	-€ 0,7	-€ 0,7	-€ 0,7	-€ 0,7	-€ 0,7
Ontvangsten Schadefonds	-€ 1,1	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0
Ontvangsten voorschotregeling	-€ 0,7	-€ 0,7	-€ 0,7	-€ 0,7	-€ 0,7	-€ 0,7	-€ 0,7

Bron: ministerie van Justitie en Veiligheid/ DFEZ

Tabel 6.1 laat zien dat de kosten van het slachtofferbeleid als geheel in 2025 op circa € 75 mln. wordt begroot; daarmee wordt een bescheiden stijging van 3% voorzien ten opzichte van de in 2019 gerealiseerde uitgaven. Voor de voorschotregeling wordt echter rekening gehouden met een verdubbeling van de uitgaven in de komende jaren, dat wil zeggen dat de omvang van de als oninbaar afgeschreven vorderingen van het CJIB op de dader van € 2 mln. naar € 4 mln. zal stijgen. Uit oogpunt van betaalbaarheid is dit een relatief beperkt bedrag. Gelet op de gestage stijging van de gemiddeld aan slachtoffers toegekende schadevergoedingsmaatregelen, de fluctuaties in het aantal (zeer) grote schadevergoedingsmaatregelen en het gegeven dat het ongeïnde percentage oploopt bij toenemende omvang van het aan veroordeelden opgelegde bedrag (§ 2.4.7), moet echter rekening worden gehouden met relatief grote onzekerheden en daarmee overschrijdingen van de inzake de voorschotregeling begrote uitgaven. Onzekerheden zijn er ook ten aanzien van de uitgaven aan het Schadefonds, maar die zijn be-

perkter vanwege de grotere voorspelbaarheid van de uitgaven. Tussen 2013 en 2019 stegen deze met 70% relatief sterk, als gevolg van een stijging van het aantal en de gemiddelde hoogte van uitkeringen (tegemoetkomingen) aan slachtoffers (§ 2.4.5). Deze uitkeringen hebben een open einde karakter waardoor de budgettaire consequenties bij overschrijding van de begrote uitgaven ten laste van de begroting van het departement komen. Tot dusverre deed deze situatie zich echter zelden voor, omdat er “doorgaans goede prognoses worden gemaakt”.²⁸⁷

In het bestaande stelsel zitten ook verborgen (indirecte) kosten. Het gaat daarbij in de eerste plaats om de lasten (in tijd en menskracht) van het strafrechtelijk systeem die gevolg zijn van de behandeling in het strafproces van de vordering benadeelde partij, alsmede de lasten van het CJIB in verband met de inning van de schadevergoedingsmaatregel bij de dader en voorschotverlening van het toegekende bedrag aan het slachtoffer. Een tweede categorie verborgen kosten, die echter niet op de begroting van het ministerie van Justitie en Veiligheid maar elders op de rijksbegroting drukken, betreft de extra lasten voor sociale en gezondheidsvoorzieningen als gevolg van de opvang en behandeling van slachtoffers van een strafbaar feit.

6.6.3 SCHATTING KOSTEN VOORSTELLEN

De diverse voorstellen van de commissie zijn van dien aard dat weinig gezegd kan worden over de exacte kosten daarvan. Hier wordt bij wijze van indicatie ingegaan op de richting en orde van grootte van de wijzigingen ten opzichte van de begroting 2021 van het ministerie van Justitie en Veiligheid (Tabel 6.2). De voorstellen zijn onzcheiden naar de drie componenten van beleid – beleid gericht op algemene voorzieningen, bijzonder beleid voor bepaalde slachtoffers (Schadefonds) en beleid ter facilitering van slachtoffers bij verhaal van schade via het strafproces – en daarbinnen, waar zinvol, gegroepeerd naar hun effect op volume of prijs. Voor een toelichting op de geschatte effecten wordt verwezen naar bijlage 4.

Tabel 6.2 Voorstellen commissie en indicatie van richting en orde van grootte van effect, naar componenten van beleid

A	Voorstellen commissie beleid gericht op algemene voorzieningen	2021	2022	2023	Implementatiekosten?
A.1	Maatregelen ter stimulering van het netwerk van slachtoffers (zoals informatieverstrekking, lotgenotencontact) en van gerichte hulp aan slachtoffers (zoals behandeling PTSS, verwijderen beelden of berichten van internet (§ 6.2.2))	++	++	++	ja
A.2	Verzekeringen: wegnemen van lacunes in verzekeringen en belemmeringen die verzekeraars in de weg staan om schade als gevolg van een misdrijf te verzekeren (§ 6.2.2)	o	o	o	ja, beperkt
B	Voorstellen commissie beleid voor bepaalde slachtoffers (Schadefonds)	2021	2022	2023	Implementatiekosten?
<i>Voorstellen met volume-effect</i>					
B.1	Verruiming reikwijdte: modernisering geweldscriterium zodanig dat opzettelijk op de persoon gerichte delicten met ernstige fysieke of psychische schade voor tegemoetkoming in aanmerking komen (§ 6.3.2.2)	++	++	++	ja, beperkt
B.2	Handhaven opzetvereiste (§ 6.3.2.3)	o	o	o	nee
B.3	Verruiming reikwijdte: duurzaam in Nederland gevestigde personen die slachtoffer of nabestaande zijn van een in het buitenland gepleegd geweldsmisdrijf (§ 6.3.2.5)	++	++	++	ja, beperkt
B.4	Aanpassen kring gerechtigden: categorie nabestaanden en naasten in overeenstemming brengen met artikelen 6:107 BW en 6:108 BW (§ 6.3.3.2)	-	-	-	ja, beperkt
B.5	Gevolgen van voorgaande voorstellen voor kosteloze rechtsbijstand (art. 44 lid 4 Wet op de Rechtsbijstand)	++	++	++	ja, beperkt
<i>Voorstellen met prijseffect</i>					
B.6	Verruiming aard tegemoetkoming: Indien nodig aanvullende voorzieningen (repatriëring lichaam, bijwonen zittingen in buitenland) voor duurzaam in Nederland gevestigde personen die slachtoffer of nabestaande zijn van een in het buitenland gepleegd geweldsmisdrijf (§ 6.3.2.5)	++	++	++	ja, beperkt
B.7	Verruiming tegemoetkoming: nabestaande geen eigen aandeel slachtoffer aanrekenen, tenzij duidelijk is dat zij zelf betrokken waren bij misdrijf of kennis van daarvan (moet) hebben gehad (§ 6.3.3.3)	+	+	+	nee
B.8	Verhogen wettelijk maximumbedrag (§ 6.3.4.1)	+	+	+	ja, beperkt
B.9	Toevoegen bijzondere categorie tegemoetkoming bij hoge letselschades (§ 6.3.4.2)	++	++	++	ja, beperkt
B.10	Handhaven verrekenen tegemoetkoming met andere vergoedingen (§ 6.3.4.3)	o	o	o	nee
B.11	Uitvoeringskosten Schadefonds vanwege voorgaande	++	++	++	ja

²⁸⁷ De Ridder 2020, p. 21-23.

C	Voorstellen commissie beleid ter facilitering van verhaal	2021	2022	2023	Implementatiekosten?
C.1.	Voorstellen i.v.m. inrichting strafproces				
	<i>Voorstellen met volume-effect</i>				
C.1.1	Standaardisering van de vaststelling van schadevergoeding bij vordering benadeelde partij (§ 6.4.2.4 en § 6.4.2.5)	+++	+++	+++	ja
C.1.2	Verruiming van mogelijkheden tot het opleggen van verplichte bijdrage aan het Schadefonds of andere instelling t.b.v. slachtoffers (§ 6.4.2.6)	--	--	--	ja, beperkt
	<i>Voorstellen met prijseffect</i>				
C.1.3	Introduceren van strafprocessueel hanteerbaar schadebegrip door nadelige gevolgen van een strafbaar feit te standaardiseren (§ 6.4.2.4)	---	---	---	ja
C.1.4	Aparte schadestaatprocedure binnen strafproces voor beoordeling complexe onderdelen vordering benadeelde partij (§ 6.4.2.5)	+++	+++	+++	ja
C.1.5	Equality of arms: gelijkstellen kwaliteitseisen en bekostiging rechtsbijstand slachtoffers en verdachten m.b.t. vordering benadeelde partij (§ 6.4.2.6)	+++	+++	+++	ja
C.1.6	Nadere regeling procesreglement behandeling vordering benadeelde partij (§ 6.4.2.7)	+++	+++	+++	ja
C.2	Voorstellen i.v.m. voorschotregeling				
	<i>Voorstellen met prijseffect</i>				
C.2.1	Voorschotverlening op basis van ervaringsgegevens CJIB verhaalbaarheid op dader: schadevergoedingsmaatregel tot € 5.000 gegarandeerd, daarboven met n.t.b. percentages	?	?	?	ja
C.2.2	Onverwijld voorschotverlening na onherroepelijk vonnis	o	o	o	nee
C.2.3	Uitvoeringskosten CJIB i.v.m. voorgaande	++	++	++	ja

Legenda: +/- effect in orde van grootte € 100.000; ++/-- effect in orde van grootte € 0,5 mln;
 +++/--- effect in orde van grootte > € 1 mln; o= geen effect op uitgaven

Tabel 6.2 maakt duidelijk dat, bij elkaar genomen, rekening moet worden gehouden met stijging van uitgaven in de orde van grootte van zeker enkele miljoenen. In hoofdzaak heeft dit te maken met de beoogde verhoging van de kwaliteit en standaardisering van behandeling van de vordering benadeelde partij bij schadeverhaal van slachtoffers van een strafbaar feit via het strafproces (prijseffecten). Dit komt ten goede aan alle slachtoffers van een strafbaar feit waarvan een verdachte kon worden opgespoord, vervolgd en veroordeeld. De voorschotregeling wordt in de voorstellen van de commissie zodanig omgebogen dat de garantstelling wordt gelijkgetrokken voor alle slachtoffers van een strafbaar feit, dat wil zeggen ongeacht het gepleegde delict, en met het oog op toekomstige betaalbaarheid afgestemd op verhaalbaarheid bij de dader (reëel voorschot). Daarnaast zijn hogere uitgaven te verwachten om een ruimere kring van slachtoffers en nabestaanden van opzettelijk gepleegde geweldsdelicten dan thans via het Schadefonds mogelijk is een passender (hogere) tegemoetkoming te kunnen bieden, ongeacht of de dader bekend is (dus zowel volume- als prijseffecten).



Hoe verder

7.1 INLEIDING

In het voorgaande heeft de commissie de grondslagen, componenten en invulling beschreven van een afgewogen, consistent en betaalbaar beleid ten behoeve van slachtoffers van een strafbaar feit. Een dergelijk beleid is mogelijk. Het is ook nodig. Het bestaande bestel is vanuit verschillende invalshoeken ontstaan en verder ontwikkeld zonder dat de fundamenteën daarvan zijn doordacht en op elkaar afgestemd. Daardoor biedt het geen stevig houvast bij het maken van keuzen met betrekking tot bestaande knelpunten en wensen en is er sprake van inconsistenties die aan een evenwichtige verdere ontwikkeling in de weg staan en tot snel oplopende kosten zouden kunnen leiden. In de voorgaande hoofdstukken zijn de inconsistenties en knelpunten in het huidige bestel besproken vanuit het gezichtspunt van de drie componenten van een afgewogen, consistent en betaalbaar beleid. Dat levert een gefragmenteerd beeld op. Vandaar dat tot slot in dit hoofdstuk de verschillende componenten samen worden gezien vanuit het gezichtspunt van een geordende beleidsontwikkeling.

Het waarom en waartoe van beleid ten behoeve van slachtoffers van een strafbaar feit ligt besloten in drie gronden voor overheidsbeleid, te weten: het wegnemen van belemmeringen bij de toegang tot algemene voorzieningen, het bieden van een tegemoetkoming bij ernstige strafbare feiten en het faciliteren van de schadevergoedingsaanspraak op de dader. Gemeenschappelijke noemer van deze drie componenten is: slachtoffers in staat te stellen 'op verhaal' te komen, 'voorbij' het strafbare feit waarvan zij slachtoffer zijn geweest. Dat is overigens ook meer algemeen de inzet van overheidsbeleid als het gaat om de maatschappelijke ontwikkelingen; bevorderen dat iedereen mee kan komen en voorkomen dat bepaalde groepen vastlopen of achterop raken. Met betrekking tot slachtoffers van een strafbaar feit vertaalt dit zich in een verschillende aanpak met betrekking tot 1) slachtoffers in het algemeen, 2) slachtoffers die door aard, ernst en gevolgen van een strafbaar feit in het bijzonder getroffen zijn en 3) slachtoffers die de verdachte van het strafbaar feit kunnen aanspreken. Die gemeenschappelijke noemer vormt mede de achtergrond voor het gegeven dat overheidsbeleid met betrekking tot compensatie van slachtoffers van een strafbaar feit niet is gericht op herstel in oude toestand (schadevergoeding), maar op in staat stellen weer 'op de been te komen' en 'verder te gaan': herstel van gezondheid, erkenning en tegemoetkomen in letsel en leed waaronder, indien mogelijk, het slachtoffer faciliteren bij het verhaal op de dader. Dit laatste is dan weer een vorm van 'op verhaal komen'.

Bij de vorming van beleid op dit terrein is het een gegeven dat er altijd veel meer slachtoffers van een strafbaar feit zijn dan gericht beleid zal 'bereiken'. Bovendien geldt dat er in de samenleving nog vele anderen zijn die worden getroffen door ziekte, ongeval, ongeluk, of andersoortige rampen, waardoor hun levens ingrijpend worden verstoord. Dit gegeven impliceert dat ieder gericht overheidsbeleid met betrekking tot bepaalde groepen slachtoffers steeds een bijzondere rechtvaardiging behoeft. Het onderstreept ook de grote betekenis van beleid dat eenieder in staat stelt op eigen kracht strafbare feiten waarvan men slachtoffer is, te verwerken en daarna 'verder' te gaan. Omdat het daarbij gaat om maatregelen die doorgaans niet specifiek op slachtoffers van een strafbaar feit zijn gericht, worden zij vaak niet gezien als onderdeel van beleid ten behoeve van die slachtoffers. Het 'rendement' daarvan voor die slachtoffers kan echter groot zijn. Het belang van een adequaat en toegankelijk stelsel van algemene voorzieningen betekent niet dat op bepaalde groepen slachtoffers gericht beleid minder aandacht en inzet zou verdienen, maar wel dat het specifieke en het algemene beleid in onderlinge samenhang gezien en ontwikkeld moeten worden.

7.2 AANLEIDING OM VERDER TE GAAN

Inconsistenties, knelpunten, uiteenlopende wensen voor uitbreiding, en zorgen over betaalbaarheid zijn aanleiding voor bezinning op het beleid met betrekking tot de compensatie van slachtoffers van een strafbaar feit. Op het eerste gezicht lijkt daar wellicht minder aanleiding toe. Het bestaande bestel heeft zich in relatief korte tijd (tien jaren) op het punt van wetgeving snel uitgebreid, maar tegelijk gelijkmatig ontwikkeld. Er zijn geen grote groepen slachtoffers die 'buiten de boot vallen' en de voortgaande stijging van de kosten van de verschillende voorzieningen is weliswaar onmiskenbaar, maar niet buitensporig en ongelijkmatig.

Die ogenschijnlijke succesvolle ontwikkeling van wetgeving en beleid verhuult echter wezenlijke inconsistenties binnen het bestaande beleid. Zo berust het schadeverhaal via het strafproces op het uitgangspunt dat vergoeding van de schade door de dader een publiek belang is dat rechtvaardigt dat deze vergoeding door de staat wordt geïnd en dat aan het slachtoffer een voorschot wordt betaald als het innen te lang gaat duren. Maar als de schadevordering te complex is en beoordeling daarvan in het strafproces te veel tijd in beslag dreigt te nemen, is dat opeens allemaal anders en is het slachtoffer op zichzelf aangewezen; kennelijk is er dan geen publiek belang meer bij de vergoeding van schade. Bovendien is het belang van verdachten om zich adequaat te kunnen verweeren tegen hoge schadeclaims op de achtergrond geraakt bij de ontwikkeling van de positie en aanspraak van het slachtoffer.

Een andere inconsistentie is dat het bestaande bestel tot gevolg heeft dat het slachtoffer van een gewelds- of zedendelict op kosten van de staat ongelimiteerd aanspraak kan maken op vergoeding van schade, zelfs als het om miljoenen gaat, indien de dader daartoe wordt veroordeeld. Maar als er geen dader bekend is of geen veroordeling is (bijvoorbeeld omdat de dader inmiddels is overleden), krijgt het slachtoffer hooguit € 35.000 aan tegemoetkoming van het Schadefonds. En terwijl slachtoffers van een gewelds- of zedendelict de schade waartoe de dader is veroordeeld ongelimiteerd krijgen vergoed als de dader niet kan betalen, bedraagt diezelfde staatsgarantie bij slachtoffers van andere strafbare feiten hooguit € 5.000, ook in gevallen waarin de opgelegde schadevergoeding vele malen hoger is.

Die inconsistenties binnen het bestaande bestel vallen moeilijk uit te leggen en genereren een voortdurende druk tot uitbreiding van de verschillende voorzieningen vanuit de gedachte van gelijkheid en vergelijkbaarheid. Daarnaast loopt het bestaande bestel op tegen de grenzen van oude concepten, bijvoorbeeld met betrekking tot geweld, die minder goed aansluiten bij nieuwe vormen van hedendaagse criminaliteit via het internet. Evenzo berust het concept van gezinsrelaties, als het gaat om de kring van gerechtigden bij een tegemoetkoming, op het traditionele beeld van bloed- en aanverwantschap dat minder goed past bij het hedendaagse verschijnsel van samengestelde gezinnen. En in een wereld van intensieve grensoverschrijdende mobiliteit komen slachtoffers van een geweldsmisdrijf elders, of hun nabestaanden, thans niet voor een tegemoetkoming in aanmerking.

Het huidige stelsel is niet alleen niet duurzaam vanwege genoemde inconsistenties en knelpunten, maar ook vanwege financiële risico's en onzekerheid. Hoewel het aandeel uitgaven voor slachtofferondersteuning in 2019 met circa 0,5% van de totale kosten voor veiligheid relatief beperkt is, is vanwege de ongelimiteerde voorschot-regeling en de voortdurende druk om het bereik daarvan uit te breiden sprake van relatief grote onzekerheden en financiële risico's voor de staat.

Tegen die achtergrond kan niet worden gesteld dat het bestaande stelsel van compensatie van slachtoffers van een strafbaar feit duurzaam stabiel is. De verschillende tegenstellingen en kritiekpunten laten zich niet eenvoudig wegnemen door aan de kritiek tegemoet te komen. Dan zijn al gauw wezenlijke elementen van het bestel in het geding. Vandaar dat de vraag naar een afgewogen, consistent en betaalbaar stelsel legitiem is. Ook in dit opzicht is er dus aanleiding om 'op verhaal te komen'.

7.3 EEN OMVATTEND BELEID

In het licht van de kritiek op het bestaande stelsel zou het een oplossing kunnen lijken om voortaan alle slachtoffers van een strafbaar feit gelijkelijk al hun schade te vergoeden. Dat is echter geen realistische optie. Gegeven de aantallen, bedragen en verscheidenheid van situaties die dit zou omvatten, zou dit niet alleen onbetaalbaar zijn, maar ook leiden tot een niet te rechtvaardigen verschil in behandeling ten aanzien van andere groepen slachtoffers. Afbakeningen en begrenzingsen zijn derhalve onvermijdelijk en gericht overheidsbeleid ten aanzien van slachtoffers van een strafbaar feit zal altijd maar een beperkt aantal slachtoffers betreffen. Daarom zijn keuzes noodzakelijk en heeft zulk beleid altijd een deugdelijke bijzondere rechtvaardiging. De staat is in beginsel niet aansprakelijk voor schade als gevolg van strafbare feiten die door derden worden gepleegd – behoudens een eigen aandeel in het onrechtmatig handelen – en er rust geen verplichting op de staat tot vergoeding van door een strafbaar feit geleden schade. Dat laat onverlet dat verantwoordelijkheid voor een evenwichtige maatschappelijke ontwikkeling een goede reden kan zijn voor beleid en voorzieningen voor slachtoffers van een strafbaar feit op de eerder genoemde drie gronden. Die drie bieden een omvattende en voldoende basis voor het beleid inzake slachtoffers van een strafbaar feit, dat in genoemde drie componenten kan worden onderscheiden.

In ieder van de bedoelde drie componenten valt verdere verbetering van de positie van slachtoffers te realiseren. Wat betreft de eerste component – beleid inzake toegang en gebruik van algemene voorzieningen – is 'winst' onder andere gelegen in de sfeer van verzekeringen en van de zorg (bijvoorbeeld bij PTSS). Winst in de tweede component – tegemoetkoming bij ernstige strafbare feiten – is gelegen in verruiming van de mogelijkheid om slachtoffers een tegemoetkoming te bieden bij nieuwe vormen van psychisch en seksueel geweld en bij strafbare feiten in het buitenland. Winst in de derde component – faciliteren van de aanspraak van het slachtoffer op de dader – is te behalen door een doelmatige, zoveel mogelijk integrale behandeling van zijn schadevergoedingsvordering binnen het strafproces mogelijk te maken. In aansluiting daarop zou de ongelimiteerde garantstelling voor bepaalde strafbare feiten moeten worden omgevormd tot een gelijkelijk gegarandeerd voorschot voor iedereen van het bedrag dat redelijkerwijze geïnd zal worden. In samenhang daarmee zou binnen het Schadefonds (tweede component) een bijzondere tegemoetkoming geschapen moeten worden bij zeer hoge letselschades.

Ook het zicht op de situatie van slachtoffers van een strafbaar feit heeft verbetering. Wat betreft de omvang van hun schade en de bronnen van compensatie, is de informatie nu onvolledig en gefragmenteerd. Voor zover het bij het maken van aanspraak op vergoeding niet uitmaakt of de schade door een strafbaar feit is veroorzaakt (bijvoorbeeld sociale zekerheid, gezondheidszorg), is dat begrijpelijk. Ook bij een beroep op het Schadefonds doet de werkelijke omvang van de schade weinig ter zake omdat geen schadevergoeding, maar slechts een tegemoet-

koming wordt verstrekt. Opvallend is echter dat ook bij het schadeverhaal van slachtoffers via de strafrechter (en in mindere mate de civiele rechter) weinig wordt geregistreerd over de schade die partijen proberen vergoed te krijgen (wat is de omvang van de initiële vordering, wat wordt door OM overgenomen/ door rechters toegewezen/ afgewezen/ niet-ontvankelijk verklaard). Hetzelfde geldt voor bijvoorbeeld de werking van de voorschotregeling en de verhouding tussen de compensatie via de strafrechter en het Schadefonds. In hoofdstuk 2 heeft de commissie samengebracht en geordend wat aan informatie viel te achterhalen, maar een systematische basis voor informatie ontbreekt. Dat gebrek aan informatie schept het risico van verkeerde impressies omtrent en verkeerde inschattingen met betrekking tot de effecten van maatregelen en voorzieningen, wat voor het beleid zo veel betekent dat 'gevaaren moet worden in de mist'. Zeker bij aanpassingen van het bestel langs door de commissie aanbevolen lijnen zal het nodig zijn om zicht te houden op de effecten daarvan en deze tijdig te evalueren. Hebben ze gevolg voor de bereidheid van slachtoffers om zich te voegen in het strafproces of volstaan slachtoffers met het aanvragen van een tegemoetkoming? Het gaat dus niet alleen om een beter zicht in kwantitatief en kwalitatief opzicht in de omvang en afhandeling van door slachtoffers van een strafbaar feit ondervonden schade, maar mede om tijdige evaluatie van de effecten van veranderingen in beleid en voorzieningen die het (kunnen) monitoren daarvan nodig maken.

Hieronder worden de belangrijkste voorstellen van de commissie nog kort opgesomd.

7.4 VOORSTELLEN EN AANBEVELINGEN

Bij de ontwikkeling van een afgewogen, consistent en betaalbaar stelsel van compensatie zal steeds scherp voor ogen moeten worden gehouden om welk van de drie beleidscomponenten het gaat, zodat investeringen, beperkingen en begrenzingsen die worden aangebracht daar goed op aansluiten, in het licht van de rationaliteit van de betreffende component. Gebeurt dit niet, dan dreigen ongerechtvaardigde verschillen in behandeling tussen in situatie vergelijkbare slachtoffers te ontstaan. Een aantal van de door de commissie geconstateerde inconsistenties is op deze omissie terug te voeren.

Met betrekking tot het wegnemen van belemmeringen in de toegang tot en het gebruik van algemene voorzieningen doet de commissie geen hele concrete voorstellen. Omdat het hier gaat om voorzieningen die zich niet uitsluitend tot slachtoffers van een strafbaar feit richten, zullen concrete verbeteringen in overleg met andere departementen (VWS, SZW) of particuliere organisaties (verzekeringsmaatschappijen) gestalte moeten krijgen. De commissie heeft in dit verband wel gewezen op het belang van tijdige en adequate informatievoorziening aan slachtoffers van een strafbaar feit opdat zij zo snel mogelijk de hulp en zorg kunnen vinden die zij behoeven. Voorts heeft de commissie gewezen op mogelijke verbeteringen in de sfeer van verzekeringen (aanpassing opzetsclausule, cyberverzekeringen), alsmede op het belang van stimulering van particuliere organisaties en netwerkinitiatieven ter ondersteuning van slachtoffers, en steun bij verwijdering van beelden of berichten op het internet.

De reikwijdte van het Schadefonds verdient volgens de commissie aanpassing. Het geweldscriterium moet worden aangepast opdat het slachtoffer ook bij nieuwe vormen van opzettelijk op de persoon gerichte delicten met ernstige fysieke of psychische schade in aanmerking kan komen voor een tegemoetkoming (§ 6.3.2.2). Voorts zouden ook duurzaam in Nederland gevestigde slachtoffers van een elders gepleegd opzettelijk geweldsmisdrijf, of hun nabestaanden, voor tegemoetkoming in aanmerking moeten komen (§ 6.3.2.5). De omschrijving van de kring van nabestaanden en naasten die in aanmerking komen voor een tegemoetkoming zou in overeenstemming moeten worden gebracht met de kring van gerechtigden ten aanzien van de wet affectieschade (art. 6:107 en 6:108 BW) (§ 6.3.3.2). Ten slotte zou bij nabestaanden de tegemoetkoming alleen beperkt moeten worden vanwege het eigen aandeel van het overleden slachtoffer, indien de nabestaande die het aangaat zelf betrokken was bij het misdrijf of vooraf kennis had (of moet hebben gehad) van het eigen aandeel van de overledene bij het strafbare feit (§ 6.3.3.3).

Wat de tegemoetkomingen betreft, zou het geldend plafond moeten worden herbezien in het licht van de ontwikkeling van de bij schadevergoedingsmaatregel opgelegde bedragen (§ 6.3.4.1) en van de inkomensontwikkeling sinds de laatste herziening. Een aparte tegemoetkoming zou moeten worden ingevoerd voor zeer hoge letsel-schades (§ 6.3.4.2). Bij verruiming van de werking tot elders gepleegde strafbare feiten, zou onder meer een kostenvergoeding overwogen moeten worden in verband met de repatriëring van het lichaam (§ 6.3.2.5).

Er zijn meerdere goede redenen om de schadevordering van slachtoffers als een volwaardig onderdeel van de strafrechtelijke procedure te faciliteren. Dit uitgangspunt zou echter consequenter en doelmatiger moeten worden doorgevoerd. In alle gevallen zou daartoe de behandeling van de vordering benadeelde partij nader geregeld moeten worden in een procesreglement. Daarbij zou ook *equality of arms* tussen slachtoffer en verdachte gewaarborgd moeten worden (§ 6.4.2.7). Voorts dient het vaststellen van de schade strafprocesueel hanteerbaar gemaakt te worden door middel van standaardisering (§ 6.4.2.4). Dit schept duidelijkheid voor het slachtoffer dat weet wat het kan verwachten van voeging in het strafproces – waarbij het steeds de mogelijkheid houdt om de

dader in een civiel proces aan te spreken. Indien en voor zover de ingediende vordering desondanks te complex zou blijken, zou de strafrechter complexe onderdelen van de vordering benadeelde partij moeten kunnen doorverwijzen naar een aparte schadevergoedingskamer die vervolgens binnen het kader van de schadevergoedingsmaatregel de hoogte daarvan vaststelt (§ 6.4.2.5).

Teneinde het verhaal van de schade op de dader te verbeteren zou de toepassing van vroegtijdig conservatoir beslagleggen moeten worden bevorderd. Voorts verdient de regeling van het dwangmiddel gijzeling nadere aandacht (§ 6.4.2.6). Verder zou de mogelijkheid verruimd moeten worden om daders tegen wie geen vordering benadeelde partij is ingediend, bij veroordeling een bijdrage in de vergoeding van schade op te leggen in de vorm van een verplichte betaling aan het Schadefonds of andere instelling ten behoeve van slachtoffers.

Ongerechtvaardigde verschillen zijn aanleiding om de voorschotregeling aan te passen. Daartoe zou de bestaande ongemaximeerde garantstelling voor enkele strafbare feiten moeten worden omgevormd tot een gegarandeerd voorschot bij alle schadevergoedingsmaatregelen tot het bedrag dat het CJIB verwacht daadwerkelijk te innen (§ 6.4.3.2). Dat voorschot zou zo snel mogelijk na het onherroepelijk worden van het vonnis moeten worden uitgekeerd in plaats van acht maanden later.



Op verhaal komen

Literatuur

- **Van der Aa & Groenhuijsen, *Ars Aequi* 2012**
S. van der Aa & M.S. Groenhuijsen, 'Slachtofferrechten in het strafproces: drie stapjes naar voren en een stapje terug?', *Ars Aequi* 2012, nr. 9, p. 603-611.
- **Andringa e.a. 2017**
W. Andringa, L.K. Klanenburg, J. Bouwmeester & F. ten Doeschot, *Tweede meting. Slachtoffermonitor. Hoofdrapport*, Enschede: I&O Research 2017/153-1.
- **Beaujean & De Jongste 2020**
R.G.A. Beaujean & W.M. de Jongste, 'Het Nederlandse strafrechtstelsel' in: R.F. Meijer, S.W. van den Braak & R. Choenni (red.), *Criminaliteit en rechtshandhaving 2019. Ontwikkelingen en samenhangen*, Den Haag: WODC 2020.
- **Beven e.a., *Psychiatry, Psychology and Law* 2005**
J.P. Beven, G. Hall, I. Froyland, B. Steels & D. Goulding, 'Restoration or renovation? Evaluating restorative justice outcomes', *Psychiatry, Psychology and Law* 2005, 12, p. 194-206.
- **Bilz, *Boston University Law Review* 2007**
J.K. Bilz, 'The puzzle of delegated revenge', *Boston University Law Review* 87, 2007, p. 1059-1112.
- **Brewin, Andrews & Valentine, *Journal of Consulting and Clinical Psychology* 2000**
C.R. Brewin, B. Andrews & J.D. Valentine, 'Meta-analysis of risk factors for posttraumatic stress disorder', *Journal of Consulting and Clinical Psychology* 2000, 68(5), p. 748-766.
- **Ten Brinke, Habets & Noordam, *Trema* 2014**
M.E. ten Brinke, S. Habets & C. Noordam, 'Iets nieuws onder de zon? Het nieuwe ontvankelijkheidscriterium in de praktijk', *Trema* 2014, nr. 3, p. 83-87.
- **Buruma, *NTS* 2020/2**
Y. Buruma, 'Een mentaliteitsgeschiedenis van slachtofferemancipatie', *NTS* 2020, nr. 1, p. 3-10.
- **Van Can, *NJB* 2020/1386**
S. van Can, 'Willekeur in immateriële schadevergoeding? Over het onbegrip over de strafrechtspraktijk van de immateriële schadevordering wegens psychische schade bij het slachtoffer', *NJB* 2020/1386, p. 1386-1599.
- **Candido, *Trema* 2011**
J. Candido, 'De vordering benadeelde partij in het strafproces en de onevenredige belasting van het strafgeding', *Trema* 2011, afl. 10, p. 354-359.
- **Candido, *NJB* 2012/824**
J. Candido, 'Civiel bewijsrecht toepasselijk op vordering benadeelde partij? Gemotiveerde betwisting van een blote stelling', *NJB* 2012/824, p. 938-940.
- **Claassens, *TLP* 2017/83**
J.C.A.M. Claassens, 'Complexe vorderingen in het strafproces', *TLP* 2017/83, afl. 4.
- **Van Denderen 2017**
M.Y. van Denderden, *Grief following homicidal loss*, Alblasterdam: Ridderprint BV 2017.
- **Van Dongen, Hebly & Lindenberg 2013**
J.D.M. van Dongen, M.R. Hebly & S.D. Lindenberg, '*Je hebt geluk als je van een pauze mag plukken.*' *Ervaringen van slachtoffers van strafbare feiten met het verhalen van hun schade*, Rotterdam: WODC 2013.
- **Drost e.a. 2014**
V. Drost, M. Goedvolk, W. Jongebreur & A. Walberg, *Wet versterking positie slachtoffers: procesevaluatie*, ministerie van Veiligheid en Justitie/DSP 2014.
- **Duff 2003**
R.A. Duff, 'Restoration and Retribution' in: A. von Hirsch, J.V. Roberts, A.E. Bottoms, K. Roach & M. Schiff (red.), *Restorative Justice and Criminal Justice: Competing or Reconcilable Paradigms*, London: Hart Publishing 2003.
- **Ehlers & Clark, *Behaviour Research and Therapy* 2000**
A. Ehlers & D.M. Clark, 'A cognitive model of posttraumatic stress disorder', *Behavior Research and Therapy*, 38, 2000, p. 319-345.

- **Elbers e.a. 2018**
N.A. Elbers, S. Meijer, I.M. Beex, A.J.J.G. Schijns & A.J. Akkermans, *Slachtofferadvocatuur. De rol van de advocatuur in de bijstand van slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven*, Den Haag: WODC 2018.
- **Engelhard, Hebly & Van der Zalm, TvP 2015**
E.S. Engelhard, M.R. Hebly & I. van der Zalm, 'De shockschadevordering in het strafproces', *TvP* 2015-4, p. 87-96.
- **Eshuis 2020**
R.J.J. Eshuis, *Het innen van verkeersboetes op basis van de Wahv. Instrumenten, kosten en resultaat* (Cahier 2020-5), Den Haag: WODC 2020.
- **Farrell 2001**
G. Farrell, *Repeat victimization*, Monsey, NY: Criminal Justice Press 2001.
- **Felix & Schild, NJB 2019/686**
I. Felix & A. Schild, 'Stelplecht, bewijslastverdeling en de civiele vordering van de benadeelde partij in het strafproces', *NJB* 2019/686, p. 850-857.
- **Foucault 1976**
M. Foucault, *Discipline and Punish*, London: Penguin 1976.
- **Gerards 2011**
J.H. Gerards, *EVRM- Algemene leerstukken*, Den Haag: Sdu 2011.
- **Goedvolk e.a. 2018**
M. Goedvolk, W. Jongebreur, G. van der Maas-Vos & M. van der Velpen, *Onderzoek naar de toepassing van het conservatoir beslag ten behoeve van het slachtoffer*, Den Haag: WODC/Significant 2018.
- **Groenhuijsen 1985**
M.S. Groenhuijsen, *Schadevergoeding voor slachtoffers van delicten in het rechtsgeding*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 1985.
- **Groenhuijsen, Rechtshulp 1995**
M.S. Groenhuijsen, 'De landelijke invoering van de wet Terwee', *Rechtshulp* 1995, nr. 4, p. 3-8.
- **Groenhuijsen, DD 2018/14**
M.S. Groenhuijsen, 'Van de regen in de drup: Van een kennisgestuurde slachtofferemancipatie in het strafrecht naar een 'goede bedoelingen slachtofferpolitiek' anno 2018, *Delikt en Delinkwent* 2018/14, p. 169-180.
- **Groenhuijsen, Ars Aequi 2019**
M.S. Groenhuijsen, 'Voortschrijdend inzicht na ommekomst van 34 jaar omtrent een proefschrift over slachtoffers van delicten', *Ars Aequi* 2019, nr. 11, p. 908-913.
- **Hampton, UCLA Law Review 1992**
J. Hampton, 'Correction Harms versus Righting Wrongs: The Goal of Retribution', *UCLA Law Review* 39, 1992, p. 1659-1702.
- **Hebly e.a. 2020**
M.R. Hebly, S.D. Lindenbergh, L.T. Visscher & P.T.M. Desmet, *Compensatie en verhaal van schade door strafbare feiten. Verkenning van bronnen, volumes en publieke kosten*, Den Haag: WODC 2020.
- **Hebly & Lindenbergh, TvP 2020**
M.R. Hebly & S.D. Lindenbergh, 'Compensatie van misdrijfschade. Veel beweging; voldoende inzicht en visie?', *TvP* 2020/1, p. 20-24.
- **Hebly & Lindenbergh 2020**
M.R. Hebly & S.D. Lindenbergh 'Compensatie van misdrijfschade' in: Bijleveld e.a., *Nederlandse Encyclopedie Empirical Legal Studies*, Den Haag: Boom juridisch 2020.
- **Herbrink, NTS 2020/74**
D.J. Herbrink 2020, 'Afscheidsinterview met mr. W.A.M. van Schendel, oud-voorzitter van de strafkamer van de Hoge Raad', *NTS* 2020/74, nr. 4, p. 215-221.

- **Herman, *Journal of Traumatic Stress* 2003**
J.L. Herman, 'The mental health of crime victims: impact of legal intervention', *Journal of Traumatic Stress* 2003, 16 (2), p. 59-166.
- **Janoff-Bulman 1992**
R. Janoff-Bulman, *Shattered assumptions: towards a new psychology of trauma*, New York: Free Press 1992.
- **Janssen, *NJB* 2020/2168**
J. Janssen, 'Belangrijke keuzes voor het slachtoffer in het strafproces!', *NJB* 2020/2168, p. 2398-2399.
- **Keulen e.a. 2013**
B.F. Keulen, A.A. van Dijk, E. Gritter, N.J.M. Kwakman & K. Lindenberg, *Naar een tweefasenproces? Over voor- en nadelen van een strafproces in twee fasen, in relatie tot de posities van slachtoffer en verdachte*, Zutphen: Paris 2013.
- **Kool 1999**
R.S.B. Kool, *Honderd jaar wetboek van Strafrecht. Uit de schaduw: de emancipatie van het slachtoffer binnen de strafrechtspleging (Justitiële Verkenningen 1999, nr. 9, p. 60-74, themanummer)*, Gouda: Quint 1999, p. 60-74.
- **Kool e.a. 2014**
R.B.S. Kool, M.R. Hebly, D.P. van Uhm, L. Orvini, C.R.R. Loeve & I. Giesen, *Schadeverhaal na een strafbaar feit via de kantonrechter. Een verkennend dossieronderzoek*, Den Haag: WODC 2014.
- **Kool e.a. 2016**
R.S.B. Kool, P. Backers, J.M. Emaus, F.G.H. Kristen, O.S. Pluimer, D.P. van Uhm, E.M. van Gelder, *Civiel schadeverhaal via het strafproces. Een verkenning van de rechtspraktijk en regelgeving betreffende de voeging benadeelde partij*, Utrecht: Utrecht Centre for Accountability and Liability Law 2016.
- **Korver e.a., *Boom Strafbblad* 2020**
R.A. Korver, N. Hoogenboom, E.D.T.M. de Blok & I.N. de Wit, 'Goede zorg voor slachtoffers verstevigt de rechtsstatelijkheid van de strafrechtspleging', *Boom Strafbblad* 2020, nr. 5, p. 274-285.
- **Kuipers & Van Rij 2018**
J. Kuipers & C. van Rij, *Evaluatie voorschotregeling voor zeden- en geweldsmisdrijven en de daaraan gerelateerde inning m.b.t. schadevergoedingsmaatregelen*, Den Haag: WODC 2018.
- **Kwakman, *Strafbblad* 2012**
N.J.M.N. Kwakman, 'Europa en slachtoffers van delicten', *Strafbblad*, 10(4), p. 265-275.
- **Laxminarayan 2012**
M. Laxminarayan, *The heterogeneity of crime victims: variations in procedural and outcome preferences*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2012.
- **Lewis e.a., *Social Legal Studies* 2001**
R. Lewis, R.E. Dobash, R.P. Dobash & K. Cavanagh, 'Law's progressive potential: the value of engagement for the law for domestic violence', *Social and Legal Studies* 2001, 10(1), p. 105-130.
- **Lindenberg & Van der Zalm 2015**
S.D. Lindenberg & I. van der Zalm, *Schadevergoeding: personenschade* (Monografieën BW nr. B37), Deventer: Wolters Kluwer 2015.
- **Lindenberg, *NJB* 2014/1959**
S.D. Lindenberg, 'De letselschadevordering in het strafproces; dat moet beter kunnen', *NJB* 2014/1959, p. 2696-2702.
- **Lindeman, *Ars Aequi* 2021**
J.M.W. Lindeman, 'Gijzeling in het kader van de schadevergoedingsmaatregel. Nieuwe kansen voor een weloverwogen toepassing van vrijheidsbeneming als dwangmiddel', *Ars Aequi* 2021, nr. 2, p. 136-141.
- **Lippke, *Social Theory and Practice* 2020**
R.L. Lippke, 'Retributivism and victim compensation', *Social Theory and Practice* 2020, 46(2), p. 317-338.
- **Meijer, Van den Braak & Choenni (red.) 2020**
R.F. Meijer, S.W. van den Braak & R. Choenni (red.), *Criminaliteit en rechtshandhaving 2019. Ontwikkelingen en samenhangen*, Den Haag: WODC 2020.

- **Van Mierlo, Pemberton & Van Tol 2009**
F. van Mierlo, A. Pemberton & R. van Tol, *Van tevredenheid naar kwaliteit: een meetinstrument voor de slachtofferzorg*, Tilburg: INTERVICT 2009.
- **Miller, Cohen & Rossman, Health Affairs 1993**
T.R. Miller, M.A. Cohen, & S.B. Rossman, 'Victim costs of violent crime and resulting injuries', *Health Affairs* 1993, vol. 12, nr. 4, p. 186-197.
- **Milquet 2019**
J. Milquet, *Strengthening Victims' rights: from compensation to reparation*, Report of the special adviser, J. Milquet, to the president of the European Commission, Jean-Claude Juncker, March 2019.
- **Ministerie van Veiligheid en Justitie 2014**
Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Onverplicht tegemoetkomen? Enige handreikingen*. Publicatienr: j-25725, Den Haag 2014.
- **Molendijk 2019**
T. Molendijk, *Soldiers in Conflict: Moral Injury, Political Practices and Public Perceptions*, Abingdon: Taylor & Francis Ltd 2019.
- **Molenaar e.a. 2019**
D.E.G. Moolenaar, M. Vlemmings, F.P. van Tulder & J. de Winter, 'Kosten van criminaliteit' in: R. Choenni, S.W. van den Braak & P.F.M. Platenburg (red.), *Criminaliteit en rechtshandhaving 2018. Ontwikkelingen en samenhangen*, Den Haag: WODC 2019.
- **Molenaar & Van Dijk 2020**
D.E.G. Moolenaar, J.J. van Dijk, Uitgaven aan sociale veiligheid in: Meijer, Van den Braak & Choenni (red.) 2020, *Criminaliteit en rechtshandhaving 2019. Ontwikkelingen en samenhangen*, Den Haag: WODC 2020.
- **Mulder 2009**
J.D.W.E. Mulder, *Compensatie na geweld: Wie krijgen er een vergoeding van het Schadefonds Geweldsmisdrijven en wat zijn de effecten van zo'n financiële vergoeding*, Tilburg: Intervict 2009.
- **Mulder 2013**
J.D.W.E. Mulder, *Compensation: the victim's perspective*, Nijmegen: Wolf Publishing 2013.
- **Van Noije 2019**
L. van Noije, 'Sociale veiligheid', in: A. Wennekers, J. Boelhouwer, C. van Campen & J. Kullberg (red.), *De sociale staat van Nederland 2019*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2019.
- **Okimoto & Wenzel 2008**
T.G. Okimoto & M. Wenzel, 'The symbolic meaning of transgressions: towards a unifying framework of justice restoration' in K.A. Hegtvædt & J. Clay-Warner, *Justice (Advances in Group Processes, Vol. 25)*, Bingley: Emerald Group Publishing 2008, p. 291-326.
- **Park, Psychological Bulletin 2010**
C.L. Park, 'Making sense of the meaning literature: an integrative review of meaning making and its effects on adjustment to stressful life events', *Psychological Bulletin* 2010, 136 (2), p. 257-301.
- **Pemberton, Aarten & Mulder, Psychology, Crime & Law, 2017**
A. Pemberton, P.G.M. Aarten & E. Mulder, 'Beyond retribution, restoration and procedural justice: The big two of communion and agency in victims perspectives on justice', *Psychology, Crime & Law* 2017, vol. 23, nr. 7, p. 682-698.
- **Pinker 2011**
S. Pinker, *The better angels of our nature*, London: Penguin Books 2011.
- **De Ridder 2020**
J. de Ridder, *Evaluatie Schadefonds Geweldsmisdrijven. Rapport evaluatie ex artikel 39 Kaderwet ZBO 2020*.
- **Schrama & Geurts 2012**
W.M. Schrama & T. Geurts, *Civiel schadeverhaal door slachtoffers van strafbare feiten. De rol van de civiele procedure: gebruik, knelpunten en oplossingsrichtingen*, Den Haag: WODC 2012.

- **Schijns, TPWS 2015/8**
A.J.J.G. Schijns, 'De letselschadevordering van het slachtoffer in het strafproces: een zwakte in de strafrechtelijke slachtofferbescherming. Enkele oplossingsrichtingen voor een verbetering van het schadeverhaal na een misdrijf, *TPWS 2015/8*, p. 33-40.
- **Schijns 2017**
A.J.J.G. Schijns, *Naar een verzekerd slachtofferrecht. Onderzoek naar effectief schadeverhaal van slachtoffers van misdrijven via het private verzekeringsrecht*, Amsterdam: ACCL 2017.
- **Schijns, NJB 2019/2109**
A.J.J.G. Schijns, 'Voorstel Innovatiewet Strafvordering. Misdrijfslachtoffer van klapluik naar valluik', *NJB 2019/2109*, p. 2502-2505.
- **Snoep & Vanderveen 2012**
G.K. Snoep & N.G. Vanderveen, 'De ernst van het feit: 'Percepties, attitudes en referentiepunt bij strafbaarstelling' in: C.P.M. Cleiren, M.J.J. Kunst, J.P. van der Leun, G.K. Snoep & J.M. ten Voorde, *Criteria voor strafbaarstelling in een nieuwe dynamiek. Symbolische legitimiteit versus maatschappelijke en sociaalwetenschappelijke realiteit*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2012.
- **Spierenburg 1984**
P. Spierenburg, *The spectacle of suffering: Executions and the evolution of repression; from a preindustrial metropolis to the European experience*, New York: Cambridge University Press 1984.
- **Strang 2002**
H. Strang, *Repair or revenge: victims and restorative justice*, Oxford: Oxford University Press 2002.
- **Van Tulder en Meijer 2020**
F.P. van Tulder en R.F. Meijer, 'De strafrechtsketen in samenhang' in: R.F. Meijer, S.W. van den Braak & R. Choeni (red.), *Criminaliteit en rechtshandhaving 2019. Ontwikkelingen en samenhangen*, Den Haag: WODC 2020.
- **Verheij 2019**
A.J. Verheij, *Onrechtmatige daad* (Monografieën Privaatrecht), Deventer: Wolters Kluwer 2019.
- **Van Wingerden, Moerings & Van Wilsem 2007**
S. van Wingerden, M. Moerings & J. van Wilsem, *De praktijk van schadevergoeding voor slachtoffers van misdrijven*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007.
- **Wemmers 1996**
J.A. Wemmers, *Victims in the criminal justice system*, Amsterdam: Kugler Publications 1996.
- **Wenzel e.a., Law and Human Behavior 2008**
M. Wenzel, T.G. Okimoto, N.T. Feather, & M.J. Platow, 'Retributive and restorative justice', *Law and Human Behavior* 2008, 32(5), p. 375-389.
- **Williams, Victimology 1984**
J.E. Williams, 'Secondary victimization: Confronting public attitudes about rape', *Victimology* 1984, 9 (1), p. 66-81.
- **Wood, Philosophy compass 2010**
D. Wood, 'Punishment: nonconsequentialism', *Philosophy compass* 2010, 5(6), p. 470-482.



Op verhaal komen

Instellingsbesluit

Regeling van de minister voor Rechtsbescherming en de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van [datum], [nr.], houdende instelling van het adviescollege onderzoek stelsel schadevergoeding voor slachtoffers van strafbare feiten (Regeling instelling adviescollege onderzoek stelsel schadevergoeding voor slachtoffers van strafbare feiten).

De minister voor Rechtsbescherming en de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;

Handelende in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad;

Gelet op artikel 6, eerste lid, van de Kaderwet adviescolleges;

BESLUITEN:

Artikel 1

Er is een adviescollege onderzoek stelsel schadevergoeding voor slachtoffers van strafbare feiten.

Artikel 2

Het adviescollege heeft tot taak de minister voor Rechtsbescherming te adviseren over de mogelijkheden om te komen tot een afgewogen, consistent en betaalbaar stelsel voor vergoeding van en tegemoetkoming in schade van slachtoffers van strafbare feiten en over de rol van de overheid ten opzichte van schade van slachtoffers van strafbare feiten.

Artikel 3

Het adviescollege bestaat uit maximaal vijf leden plus een voorzitter.

Artikel 4

1. Het adviescollege brengt zijn advies uit voor 1 februari 2021 aan de minister voor Rechtsbescherming.
2. Na het uitbrengen van het advies is het adviescollege opgeheven.

Artikel 5

De archiefbescheiden van het adviescollege worden na zijn opheffing of, zo de omstandigheden daartoe eerder aanleiding geven, zoveel eerder, overgebracht naar het archief van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

Artikel 6

Deze regeling treedt in werking met ingang van de tweede dag na dagtekening van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst en vervalt met ingang van 1 juli 2021.

Artikel 7

Deze regeling wordt aangehaald als: Regeling instelling adviescollege onderzoek stelsel schadevergoeding voor slachtoffers van strafbare feiten.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING,

DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,

TOELICHTING

Inleiding

De onderhavige regeling strekt tot instelling van het adviescollege onderzoek stelsel schadevergoeding voor slachtoffers van strafbare feiten. Dit adviescollege wordt gevraagd advies uit te brengen over de mogelijkheden om te komen tot een afgewogen, consistent en betaalbaar stelsel voor vergoeding van en tegemoetkoming in schade van slachtoffers van strafbare feiten en over de rol van de overheid ten opzichte van de schade van slachtoffers van strafbare feiten.

Achtergrond

De vergoeding van schade is een belangrijk onderdeel van het recht doen aan slachtoffers. Enerzijds omdat dit bijdraagt aan materieel herstel. Maar net zo belangrijk is het feit dat schadevergoeding een vorm van erkenning biedt voor wat het slachtoffer is aangedaan.

Met een zekere regelmaat wordt gewezen op onevenwichtigheden en mogelijk onrechtvaardige uitkomsten van het huidige, in de tijd organisch gegroeide stelsel van schadevergoedingsregelingen. Zo kunnen slachtoffers met eenvoudige schades zich voegen in het strafproces, waarbij de schadevergoedingsmaatregel en daarmee inning door het CJIB en de voorschotregeling van toepassing zijn. Slachtoffers met complexe schades moeten vaak naar de civiele rechter omdat de strafrechter oordeelt dat behandeling van de schadeclaim een te grote belasting van het strafproces zou betekenen. Dit is een langdurige procedure, waarbij het slachtoffer griffierechten moet betalen, zelf zorg moet dragen voor de inning van de schadevergoeding en de voorschotregeling niet van toepassing is. Als de dader geen vermogen heeft, is het incassorisico voor het slachtoffer.

Ook is de schadevergoeding die een slachtoffer krijgt afhankelijk van het feit of er wel of geen dader bekend is en of de dader wordt veroordeeld. Als bij een veroordeling de schadevergoedingsmaatregel wordt opgelegd, is voor ernstige gewelds- en zedenmisdrijven de ongemaximeerde voorschotregeling van toepassing. Voor overige delicten geldt dat de voorschotregeling gemaximeerd is tot € 5.000,-. De overheid draagt het incassorisico van de vooruitbetaalde vergoedingen. Als de dader niet bekend of niet veroordeeld is, rest alleen een uitkering van het Schadefonds Geweldsmisdrijven met een maximum van € 35.000,-. De ernst van het letsel is hierbij bepalend voor de hoogte. Gemiddeld keert het Schadefonds € 4.000,- uit. Dit is geen vergoeding van de schade, maar een tegemoetkoming in de kosten op basis van solidariteit met slachtoffers van in Nederland gepleegde geweldsmisdrijven met ernstig letsel. De reikwijdte van het Schadefonds is de afgelopen jaren uitgebreid, waarbij de vraag rijst hoe ver de solidariteit van de overheid moet reiken.

De vraag rijst ook of de ernst van het delict en/of de ernst van het letsel bepalend moet zijn bij een schaderegeling. Daarnaast is de vraag hoe schade als gevolg van een strafbaar feit zich verhoudt tot andere soorten schade, zoals schade als gevolg van een ongeval, ziekte of natuurramp. En wat de rol van de overheid bij deze kwesties is. Tenslotte wijzen (slachtoffer)advocaten op grote verschillen tussen rechtbanken in de toewijzing van schadeclaims, nog afgezien van verschillen in de hoogte van de claims in vergelijkbare situaties.

Adviescollege

Als gevolg van het in de tijd organisch gegroeide stelsel van schadeverhaal voor slachtoffers van strafbare feiten, is een systeem ontstaan dat niet op alle onderdelen als rechtvaardig en evenwichtig wordt beschouwd. Kleine reparaties in het huidige schadesysteem bieden geen soelaas. Oplossingen voor de langere termijn vragen om een evenwichtige en breed georiënteerde afweging van de belangen van alle betrokkenen: slachtoffers (waaronder nabestaanden en naasten), daders, verzekeraars en de betaalbaarheid voor de maatschappij in het licht van bestaande collectieve voorzieningen. Voor een multidisciplinaire advisering over een integrale herziening van het schadestelsel is het wenselijk en noodzakelijk een beroep te doen op onafhankelijke, externe deskundigheid vanuit verschillende achtergronden zoals juridisch, victimologisch en bestuurlijk. Voor het verkrijgen van een onafhankelijk oordeel geldt als

wezenlijke voorwaarde dat het college met voldoende afstand naar de adviesaanvraag kan kijken, en dus niet zelf werkzaam is op het departement of anderszins belang heeft bij een bepaalde uitkomst van de advisering.

Het adviescollege heeft tot taak te adviseren over de mogelijkheden om te komen tot een afgewogen, consistent en betaalbaar stelsel voor vergoeding van en tegemoetkoming in schade van slachtoffers van strafbare feiten en over de rol van de overheid ten opzichte van schade van slachtoffers van strafbare feiten. Een vraag die daarbij gesteld kan worden is wat de rol van de overheid is ten opzichte van schade van slachtoffers in het algemeen en ten opzichte van slachtoffers van strafbare feiten (van ernstige aard en met ernstige gevolgen) in het bijzonder. Tevens is van belang welke mate van solidariteit van de samenleving jegens slachtoffers verlangd kan worden. Als gezien wordt hoe tot een afgewogen en consistent stelsel te komen zullen elementen als rechtvaardigheid, evenwichtigheid, toekomstbestendigheid, uitvoerbaarheid en betaalbaarheid in ogenschouw moeten worden genomen. Ook is van belang dat secundaire victimisatie zoveel mogelijk wordt voorkomen.

In dit verband spelen ook onderwerpen als het uitgangspunt dat de dader aansprakelijk is voor de schade die het slachtoffer lijdt, de verhouding tussen civiel- en strafrecht en bestaande andere voorzieningen als sociale zekerheid en de verplichte en meer of minder gangbare niet-verplichte verzekeringen. Voorstelbaar is dat het college zich oriënteert op een aantal relevante schadestelsels in ons omringende landen en daarbij ook kijkt naar solidariteit gebaseerd op territorialiteit van het misdrijf versus nationaliteit of het ingezetene zijn van het slachtoffer.

Voorts is van belang dat rekening wordt gehouden met de EU Richtlijnen betreffende de schadevergoeding aan slachtoffers van misdrijven (Richtlijn schadevergoeding uit 2004 en Richtlijn minimumnormen uit 2012) en verwachte ontwikkelingen daarin.

Onder een betaalbaar stelsel wordt verstaan dat dit past binnen de bestaande financiële kaders voor slachtofferregelingen en de uitvoering daarvan. Zaak is dat in ieder geval één van de mogelijkheden in het advies binnen de bestaande financiële kaders past en dat overige mogelijkheden zoveel als mogelijk aansluiten bij deze kaders. Daarbij dient dan te worden uitgewerkt hoe de betaalbaarheid van het stelsel gegarandeerd blijft bijvoorbeeld door mechanismes/drempels te bezien.

In beginsel wordt uitgegaan van een college van vijf leden, inclusief voorzitter. In artikel 3 van de regeling is ervoor gekozen het maximum aantal leden, inclusief voorzitter op zes te stellen. Op die manier is er ruimte voor een extra collegelid als blijkt dat extra expertise noodzakelijk is.

De specifieke taakopdracht waarin de onderhavige regeling voorziet valt buiten het bereik en de inhoudelijke expertise van de bestaande adviescolleges zoals de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ). Dit college richt zich voornamelijk op de ondersteuning van de overheid bij de zorg voor justitiabelen en jongeren. Tegen die achtergrond is gekozen voor de instelling van een nieuw, eenmalig adviescollege met een afgebakende opdracht. Aangezien de advisering betrekking heeft op het te voeren beleid, is sprake van een adviescollege in de zin van artikel 6, eerste lid, van de Kaderwet adviescolleges. De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is medeondertekenaar van de instellingsregeling van het adviescollege, overeenkomstig de Kaderwet adviescolleges. Deze toelichting is mede namens hem.

Na het uitbrengen van het advies wordt het adviescollege conform het bepaalde in artikel vier, tweede lid, van deze regeling, van rechtswege opgeheven.

De minister voor Rechtsbescherming,

Bijlage

1

**Lijst
geraadpleegde personen**

- **Schadefonds Geweldsmisdrijven**

Mw. mr. M.F.M. de Groot	Directeur-secretaris
Mr. L.C.P. Goossens	Voorzitter commissie
Mw. mr. A.I. van Strien	Waarnemend plaatsvervangend voorzitter commissie
Mr. P.H.J. van der Storm	Plaatsvervangend directeur, hoofd afdeling behandel en bezwaar

- **Slachtofferhulp Nederland**

Mw. mr. R.H.M. Jansen	Voorzitter Raad van Bestuur
Mw. mr. M. Toonen	Juridisch adviseur
Mw. mr. J.A. Cortel	Juridisch adviseur
Mr. R.P. Fontijne	Juridisch medewerker

- **Federatie Nabestaanden Geweldsslachtoffers**

J. de Keijzer	Voorzitter
M. Verbiest	Bestuurslid

- **Ervaringsdeskundige PTSS en traumatische rouw**

Mw. drs. L.N.M. van de Ven	Nabestaande
----------------------------	-------------

- **Fonds Slachtofferhulp**

Mw. F.L. Sybesma	Directeur-bestuurder
C. Contino	Hoofd beleid en programma's, adjunct-directeur

- **Slachtofferadvocatuur**

Mr. E.W. Bosch	Bestuurslid Vereniging van Advocaten voor Slachtoffers van Personenschade
Mr. R.A. Korver	Voorzitter Landelijk Advocaten Netwerk Gewelds- en Zedenslachtoffers
Mw. mr. A. Schijns	Lid Vereniging van Letselschade Advocaten

- **Strafrechtadvocatuur**

Mr. T. van der Goot	Advocaat
Mr. W. H. Jebbink	Advocaat, lid Nederlandse Vereniging van StrafrechtAdvocaten
Mr. Th.J. Kelder	Advocaat, bestuurslid Nederlandse Vereniging van StrafrechtAdvocaten

- **Openbaar Ministerie**

Mw. drs. A. Autar	Landelijk beleidsadviseur slachtofferrechten
Mr. M. Zwinkels	Hoofdofficier van Justitie parket Den Haag, Landelijk portefeuillehouder slachtofferrechten
Mr. R.R. Knobbout	Officier van justitie, portefeuille slachtofferrechten en veilige publieke taken

- **Rechtspraak**

Mw. mr. C.M.E. Lagarde	Raadsheer, sector strafrecht, gerechtshof Arnhem-Leeuwarden
Mr. J. Candido	Raadsheer, sector strafrecht, gerechtshof Den Haag
Mr. R.L.M. van Opstal	Rechter, sector strafrecht, rechtbank Midden-Nederland
Mw. mr. M. Hoendervoogt	Senior rechter, sectie strafrecht, rechtbank Noord-Holland
Mw. mr. M.J. van Weerden	Adviseur strategie, portefeuille slachtofferbeleid, Raad voor de Rechtspraak

- **Centraal Justitieel Incassobureau**

Mw. drs. A.E. Veenstra	Directeur Dienstverlening en Incasso
Mw. mr. T. Kortlang-de Vries	Juridisch beleidsadviseur
Mw. mr. C.E. van Dijk	Juridisch beleidsadviseur

- **Verbond van verzekeraars**

Mr. R. van Wieren	Voorzitter platform Aansprakelijkheid
Mw. M.M. Heezen	Lid platform Aansprakelijkheid
Mw. ir. G. Feiter	Directeur Verbond van Verzekeraars
Mr. R. Weurding	Algemeen Directeur
Mw. mr. N. van der Knaap	Beleidsadviseur Aansprakelijkheid

- **Wetenschap**

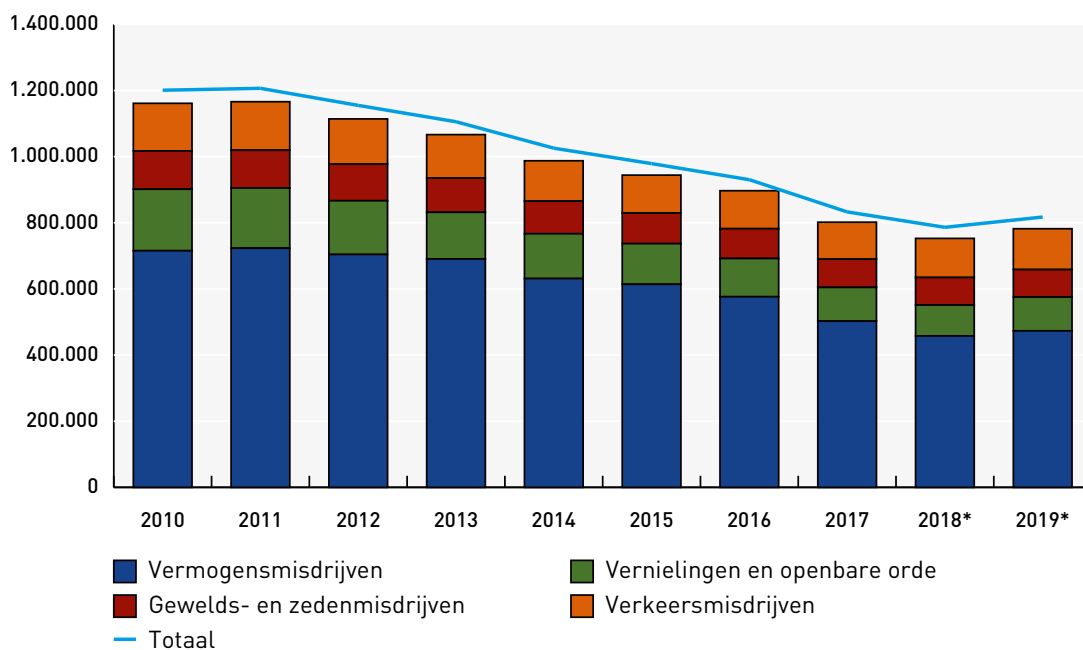
Mw. dr. N. Jungmann	Lector Schulden en incasso, Hogeschool Utrecht
Mw. G. van Beek MA	Onderzoeker Kenniscentrum Sociale Innovatie, Hogeschool Utrecht
Prof. dr. M.S. Groenhuijsen	Universiteit Tilburg, hoogleraar Straf(proces)recht en victimologie

Bijlage

2

Figuren en tabellen

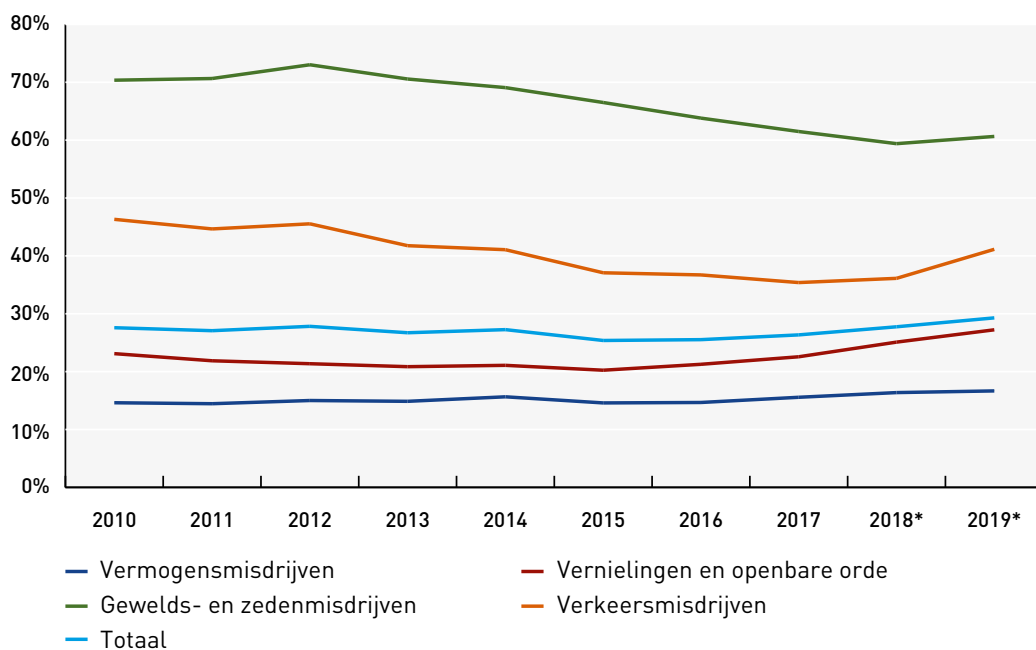
Figuur 2.1 Ontwikkeling aantal geregistreerde misdrijven naar categorie (2010 t/m 2019)



Bron: Meijer, Van den Braak & Choenni (red.) 2020, tabel 4.1

* Voorlopige cijfers

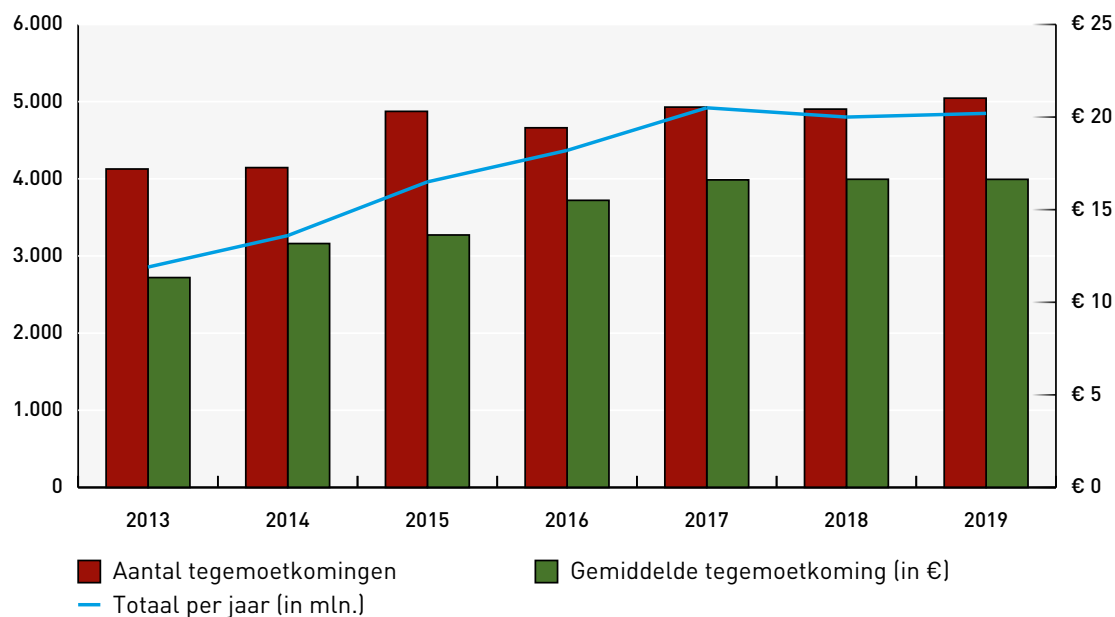
Figuur 2.2 Ophelderingspercentage misdrijven naar categorie (2010 t/m 2019)



Bron: Meijer, Van den Braak & Choenni (red.) 2020, tabel 4.1.

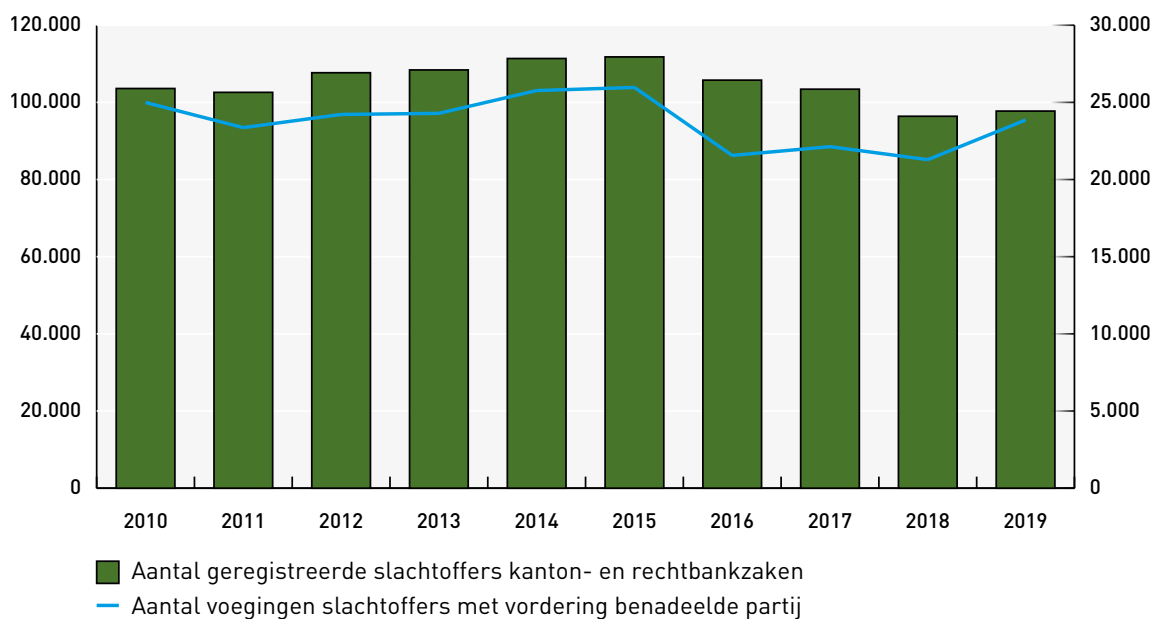
* Voorlopige cijfers

Figuur 2.3 Tegemoetkomingen Schadefonds (2013 t/m 2019)



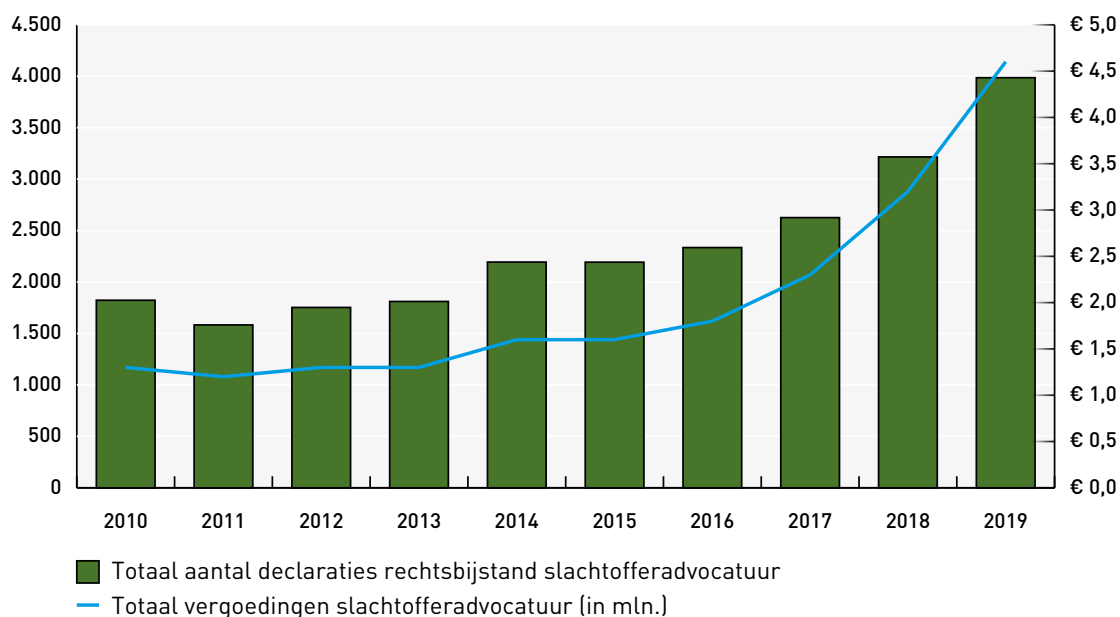
Bron: Schadefonds Geweldsmisdrijven

Figuur 2.4 Aantal geregistreerde slachtoffers en voegingen benadeelde partij (2010 t/m 2019)



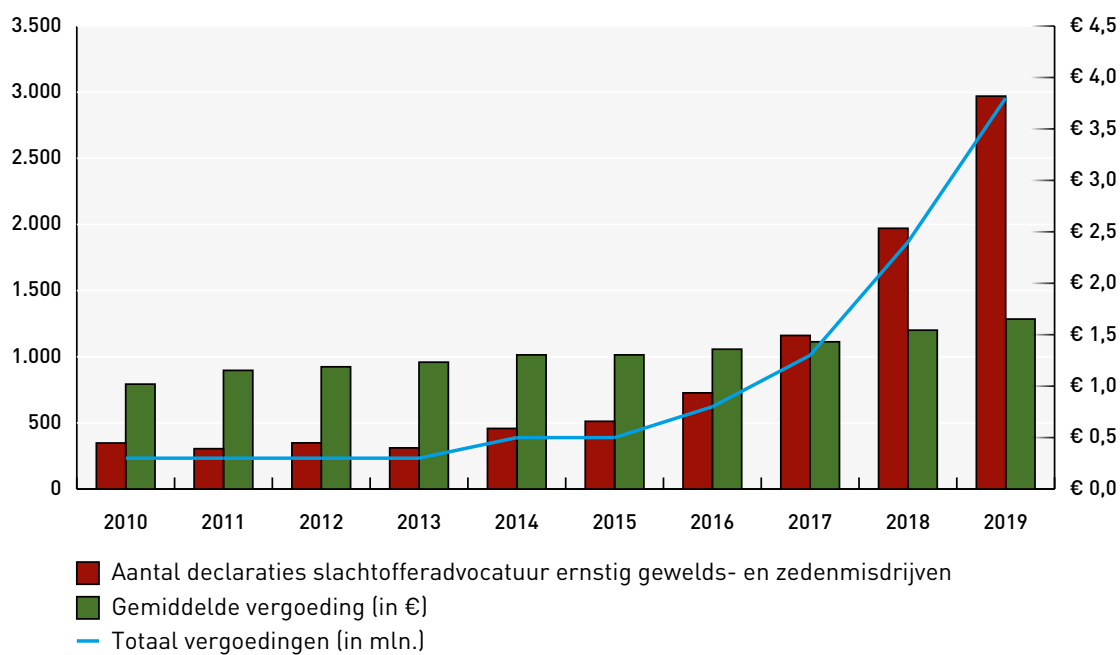
Bron: Openbaar Ministerie (Parket Generaal)

Figuur 2.5 Vergoedingen rechtsbijstand aan slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven en slachtoffers van overige delicten met een ingewikkelde vordering (2010 t/m 2019)



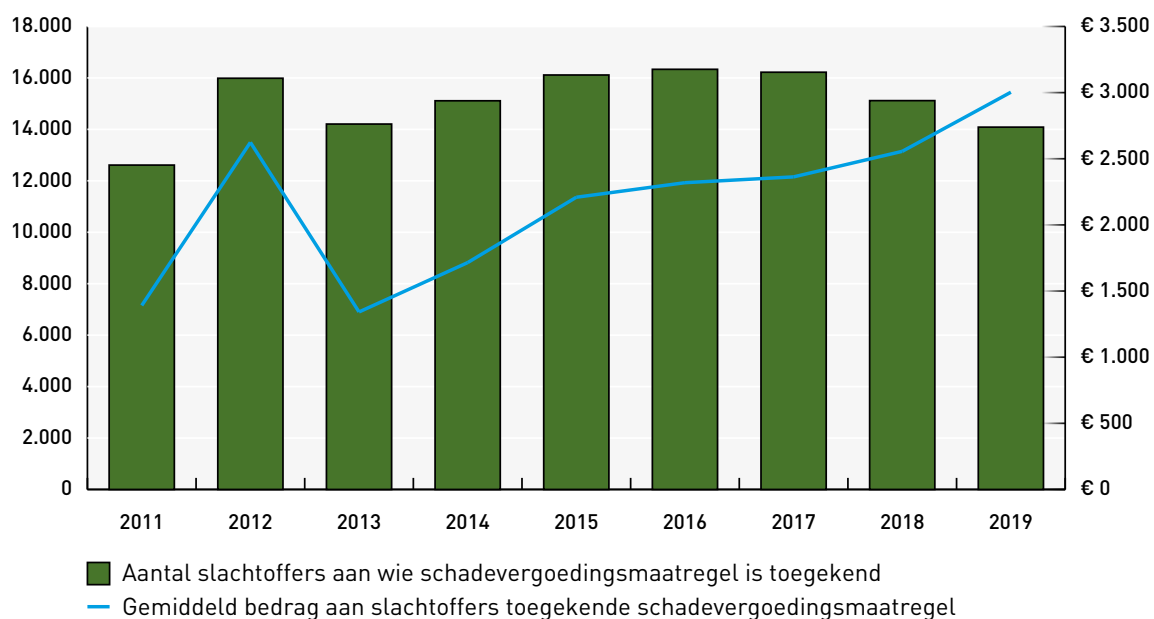
Bron: Raad voor Rechtsbijstand

Figuur 2.6 Vergoedingen rechtsbijstand aan slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven (2010 t/m 2019)



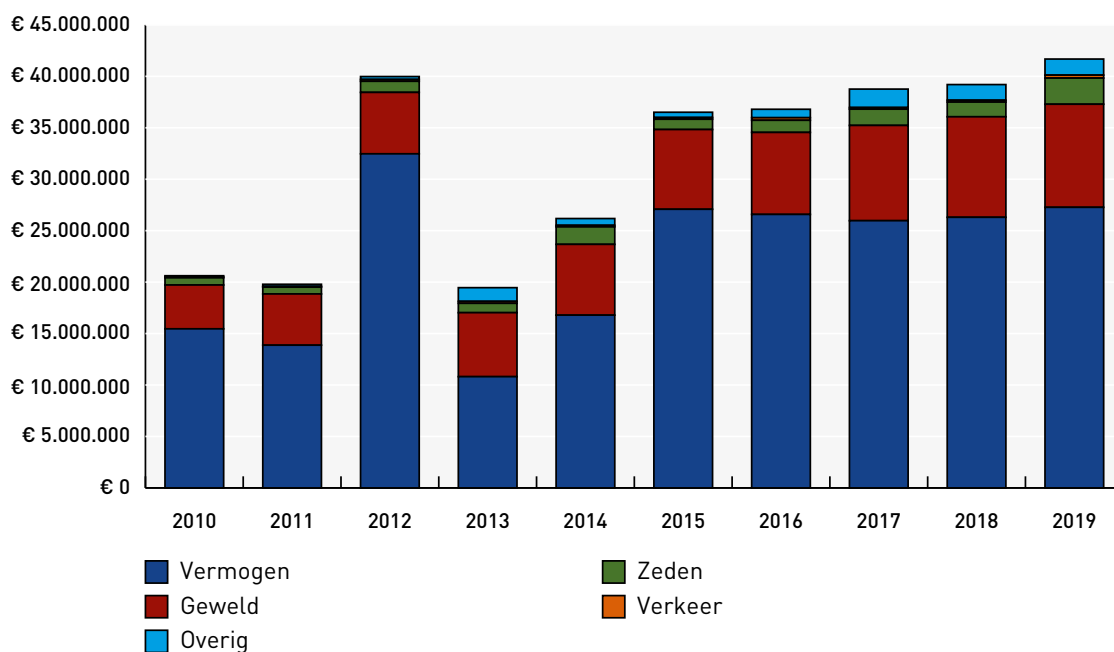
Bron: Raad voor Rechtsbijstand

Figuur 2.7 Door strafrechters aan slachtoffers toegekende schadevergoedingsmaatregelen (2011 t/m 2019)



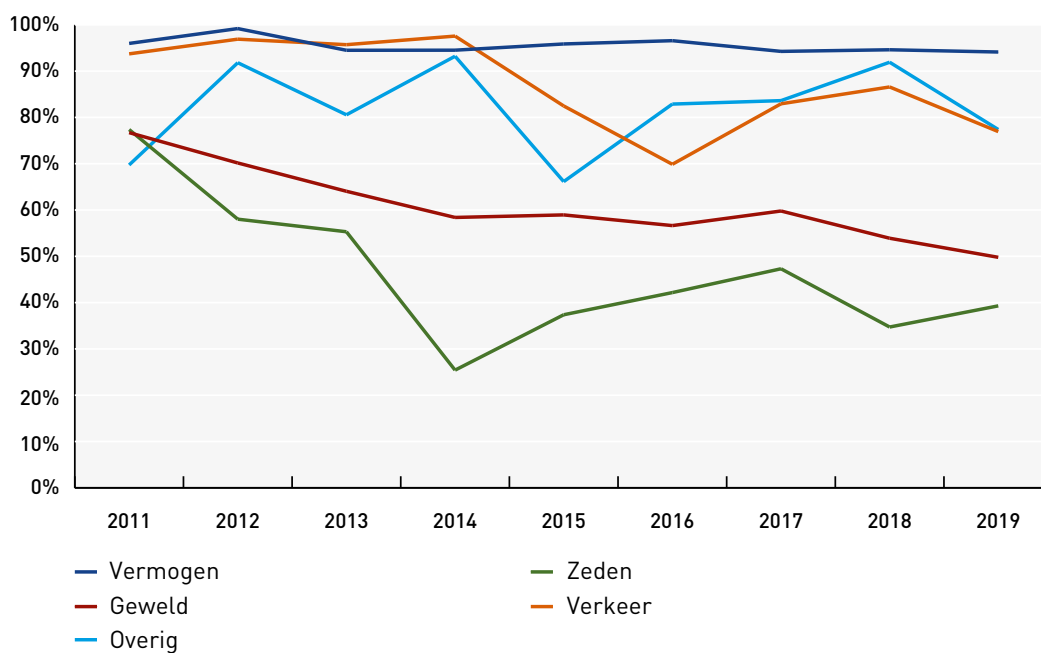
Bron: Centraal Justitieel Incassobureau (eigen bewerking)

Figuur 2.8 Door strafrechters aan slachtoffers toegekende schadevergoedingsmaatregelen naar delictscategorie in mln. (2010 t/m 2019)



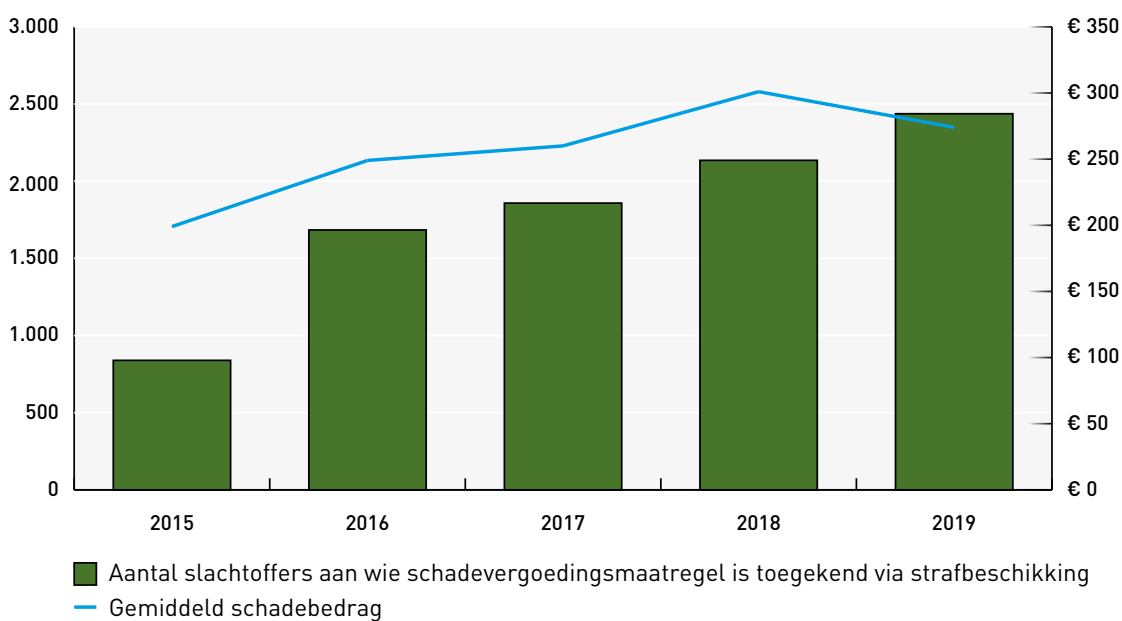
Bron: Centraal Justitieel Incassobureau (eigen bewerking)

Figuur 2.9 Materiële component in door strafrechters opgelegde schadevergoedingsmaatregelen naar delictscategorie (2011 t/m 2019)



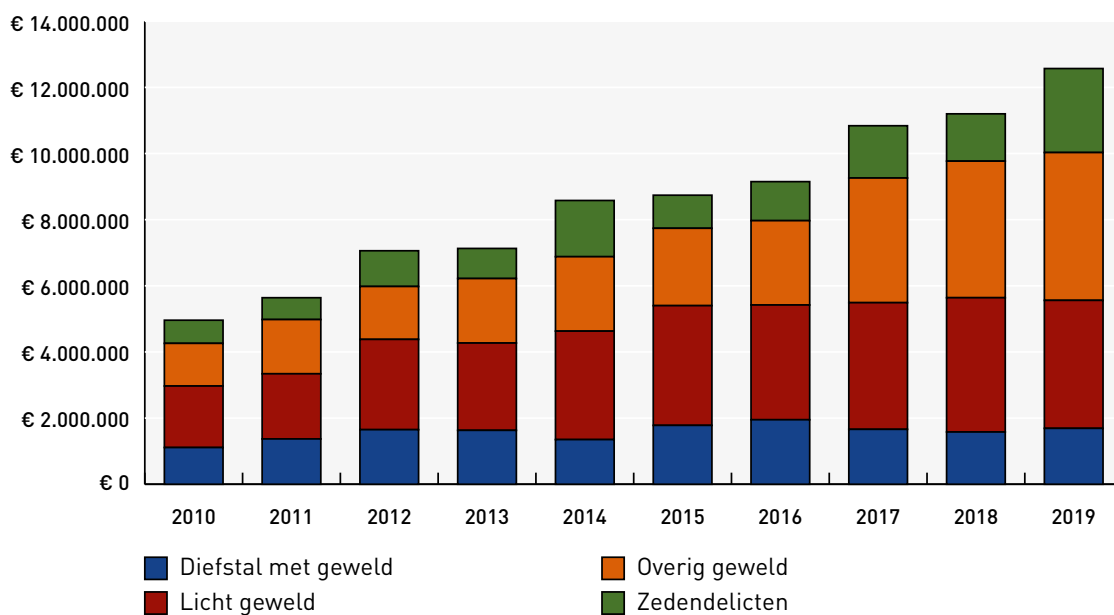
Bron: Centraal Justitieel Incassobureau (eigen bewerking)

Figuur 2.10 Door Openbaar Ministerie aan slachtoffers toegekende schadevergoedingsmaatregelen (2015 t/m 2019)



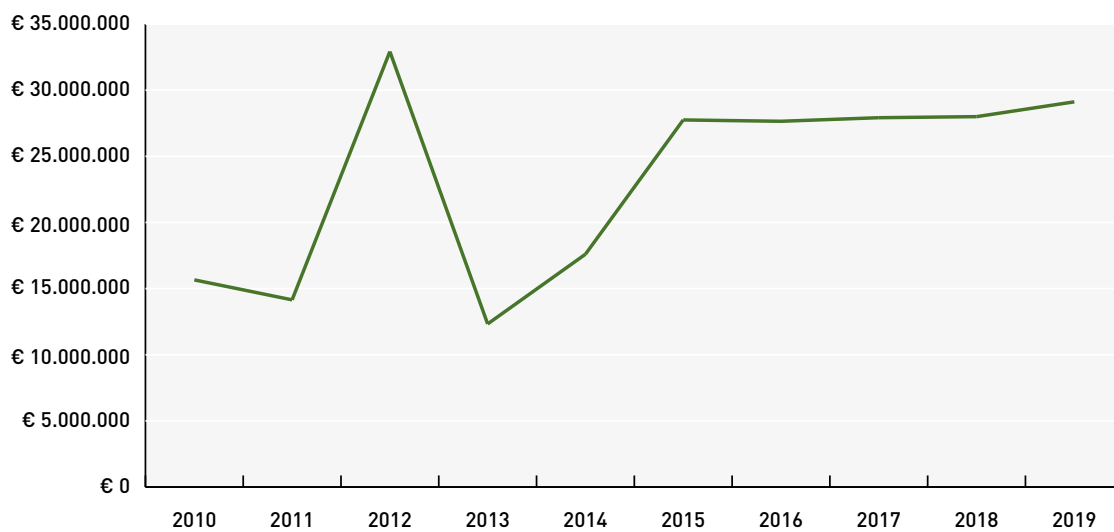
Bron: Centraal Justitieel Incassobureau (eigen bewerking)

Figuur 2.11 Door strafrechters aan slachtoffers toegekende schadevergoedingsmaatregelen voor delicten die vallen onder de ongemaximeerde voorschotregeling in mln. (2011 t/m 2019)



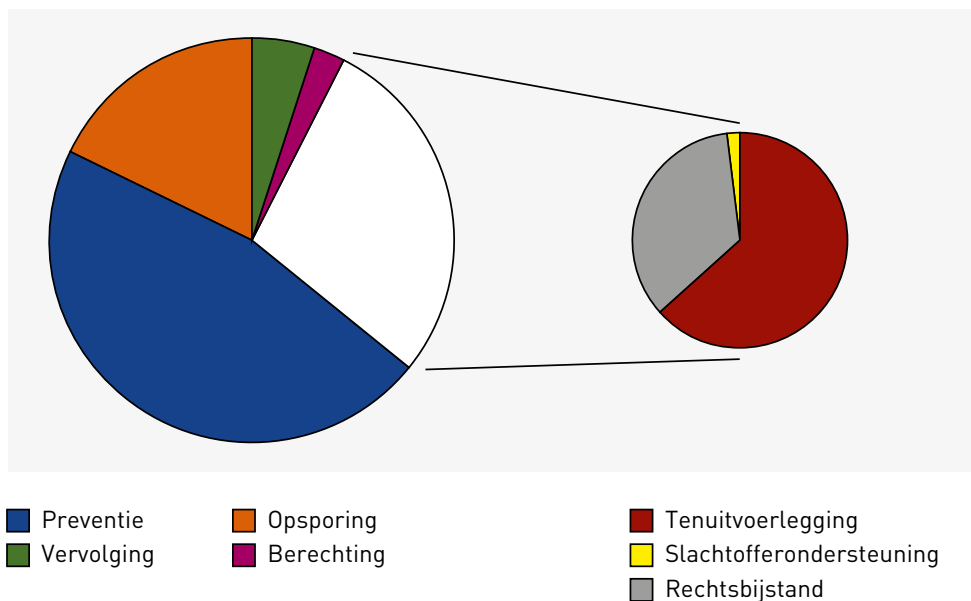
Bron: Centraal Justitieel Incassobureau (eigen bewerking)

Figuur 2.12 Door strafrechters aan slachtoffers toegekende schadevergoedingsmaatregelen voor delicten die vallen onder de gemaximeerde voorschotregeling in mln. (2011 t/m 2019)



Bron: Centraal Justitieel Incassobureau (eigen bewerking)

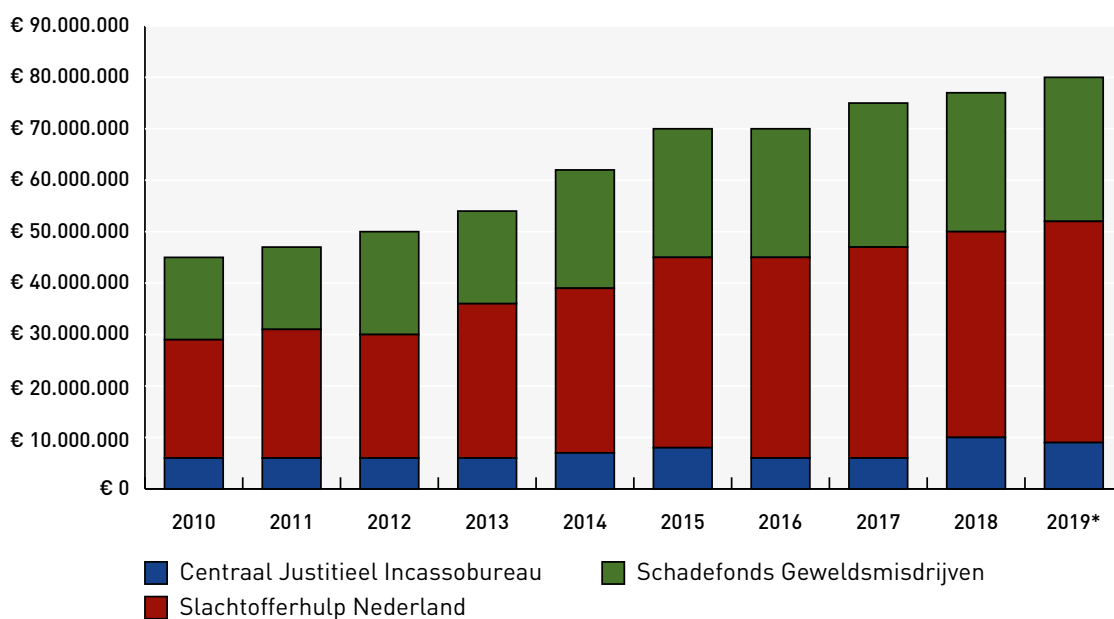
Figuur 2.13 Uitgaven sociale veiligheid naar type activiteit in 2019 (in mln)



Bron: Meijer, Van den Braak & Choenni (red.) 2020, tabel 10.1.

* Voorlopige cijfers

Figuur 2.14 Aan slachtofferondersteuning toegerekende uitgaven in mln. (2010 t/m 2019)



Bron: Meijer, Van den Braak & Choenni (red.) 2020, tabel 10.9**

* Voorlopige cijfers

** In de oorspronkelijke tabel 10.9 zijn de reeksen SHN en CJIB verwisseld (Bron: WODC).
Bovenstaande figuur is op de gecorrigeerde gegevens gebaseerd.

Tabel 2.1 Aantal en gemiddeld bedrag door Schadefonds aan slachtoffers toegekende tegemoetkomingen naar hoogte letselcategorie (2016 t/m 2019)

	1) 0-1.000	2) 1.000-2.500	3) 2.500-5.000	4) 5.000-10.000	5) 10.000-20.000	6) 20.000-35.000
Aantal tegemoetkomingen						
2016	816	2.070	1.158	342	55	2
2017	878	2.218	1.630	365	43	6
2018	910	2.331	1.561	383	47	11
2019	749	2.414	1.745	410	63	4
Gemiddeld bedrag						
2016	€ 929	€ 2.265	€ 5.004	€ 9.455	€ 18.255	€ 35.000
2017	€ 916	€ 2.293	€ 5.120	€ 9.228	€ 19.907	€ 23.333
2018	€ 918	€ 2.229	€ 4.883	€ 9.143	€ 19.004	€ 35.000
2019	€ 920	€ 2.217	€ 5.026	€ 9.084	€ 18.780	€ 35.000

Bron: Schadefonds Geweldsmisdrijven (eigen bewerking)

Tabel 2.2 Aantal door strafrechters aan slachtoffers toegekende schadevergoedingsmaatregelen naar hoogtecategorie bedrag (2010 t/m 2019)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1) 0-1.000	9.853	12.159	10.698	11.431	11.951	12.073	11.779	11.110	9.888
2) 1.000-2.500	1.718	2.133	2.080	2.154	2.245	2.423	2.531	2.267	2.300
3) 2.500-5.000	586	743	745	795	873	935	860	837	864
4) 5.000-10.000	244	378	390	396	468	431	524	434	508
5) 10.000-20.000	118	192	178	192	233	233	228	262	260
6) 20.000-35.000	46	52	66	55	150	111	120	98	107
7) 35.000-100.000	34	281	41	61	168	84	133	66	111
8) 100.000-1 mln	11	48	8	27	24	42	45	40	43
9) > 1 mln	1	1			1	2	1	3	5
Totaal	12.611	15.987	14.206	15.111	16.113	16.334	16.221	15.117	14.086

Bron: Centraal Justitieel Incassobureau (eigen bewerking)

Tabel 2.3 Gemiddeld door strafrechter aan slachtoffers toegekende schadevergoedingsmaatregelen naar hoogtecategorie bedrag (2010 t/m 2019)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1) 0-1.000	€ 301	€ 306	€ 318	€ 318	€ 319	€ 321	€ 329	€ 326	€ 339
2) 1.000-2.500	€ 1.502	€ 1.518	€ 1.548	€ 1.525	€ 1.512	€ 1.512	€ 1.526	€ 1.522	€ 1.529
3) 2.500-5.000	€ 3.349	€ 3.302	€ 3.346	€ 3.394	€ 3.381	€ 3.393	€ 3.353	€ 3.386	€ 3.368
4) 5.000-10.000	€ 6.597	€ 6.673	€ 6.710	€ 6.666	€ 6.713	€ 6.642	€ 6.617	€ 6.711	€ 6.749
5) 10.000-20.000	€ 13.070	€ 13.438	€ 12.966	€ 13.668	€ 13.771	€ 13.615	€ 13.714	€ 12.900	€ 13.537
6) 20.000-35.000	€ 25.465	€ 26.527	€ 25.408	€ 25.831	€ 26.364	€ 26.140	€ 25.794	€ 25.555	€ 24.928
7) 35.000-100.000	€ 52.432	€ 57.368	€ 56.757	€ 59.940	€ 55.627	€ 57.013	€ 57.098	€ 57.713	€ 55.348
8) 100.000-1 mln	€ 265.018	€ 174.143	€ 128.163	€ 220.829	€ 194.691	€ 211.193	€ 206.829	€ 257.293	€ 169.111
9) > 1 mln	€ 1.017.292	€ 1.578.981			€ 1.113.423	€ 2.286.877	€ 1.123.000	€ 1.946.809	€ 1.899.064
Gemiddeld	€ 1.391	€ 2.624	€ 1.342	€ 1.715	€ 2.209	€ 2.319	€ 2.363	€ 2.556	€ 3.003

Bron: Centraal Justitieel Incassobureau (eigen bewerking)

Tabel 2.4 Aantal en gemiddeld bedrag van door strafrechters aan slachtoffers van een binnen de reikwijdte van het Schadefonds vallend strafbaar feit toegekende schadevergoedingsmaatregelen naar hoogtecategorie bedrag (2011 t/m 2019)

	1) 0-1.000	2) 1.000-2.500	3) 2.500-5.000	4) 5.000-10.000	5) 10.000-20.000	6) 20.000-35.000	7) 35.000-100.000	8) 100.000-1 mln	9) > 1 mln
Aantal									
2011	5.003	958	295	112	41	8	2	2	
2012	6.268	1.168	345	175	69	13	7	1	
2013	5.458	1.182	376	168	64	14	12	1	
2014	5.654	1.170	380	180	95	18	14	5	
2015	5.742	1.220	396	168	65	29	10	5	
2016	5.712	1.296	444	198	91	25	16	8	1
2017	5.613	1.355	428	239	89	36	16	7	1
2018	5.158	1.241	442	250	109	48	17	9	
2019	4.587	1.286	501	315	132	58	37	9	
Gemiddeld bedrag									
2011	€ 329	€ 1.471	€ 3.247	€ 6.383	€ 12.869	€ 26.016	€ 43.287	€ 157.425	
2012	€ 337	€ 1.509	€ 3.238	€ 6.598	€ 13.092	€ 25.744	€ 55.152	€ 166.180	
2013	€ 346	€ 1.536	€ 3.276	€ 6.495	€ 12.606	€ 24.288	€ 56.412	€ 105.000	
2014	€ 345	€ 1.511	€ 3.328	€ 6.498	€ 13.755	€ 26.532	€ 54.065	€ 177.693	
2015	€ 353	€ 1.505	€ 3.312	€ 6.556	€ 12.621	€ 27.114	€ 51.205	€ 157.071	
2016	€ 356	€ 1.500	€ 3.315	€ 6.479	€ 13.209	€ 25.818	€ 56.818	€ 275.312	€ 1.929.480
2017	€ 363	€ 1.501	€ 3.280	€ 6.600	€ 12.852	€ 25.726	€ 59.186	€ 205.540	€ 1.123.000
2018	€ 373	€ 1.513	€ 3.376	€ 6.652	€ 13.088	€ 24.565	€ 56.317	€ 150.979	
2019	€ 387	€ 1.511	€ 3.283	€ 6.575	€ 13.422	€ 24.219	€ 54.921	€ 164.148	

Bron: Centraal Justitieel Incassobureau (eigen bewerking)

Tabel 2.5 Via mediation in strafzaken overeengekomen schadevergoeding (2017 t/m 2019)

	Aantal overeenkomsten met schadevergoeding	Aandeel t.o.v. afgeronde mediations in strafzaken
2017 (vanaf 1 juli)	21	5%
2018	138	18%
2019	191	23%

Bron: Directie Rechtsbestel/ RGO

Tabel 2.6 Som door strafrechters aan slachtoffers toegekende schadevergoedingsmaatregelen, waarbij het slachtoffer na acht maanden recht heeft op een uitkering in mln. (2012 t/m 2019), peildatum 26 januari 2020

	Gewelds- en zedenmisdrijven	Overige strafbare feiten	Totaal
2019	€ 13,7	€ 5,0	€ 18,7
2018	€ 11,8	€ 5,0	€ 16,8
2017	€ 12,8	€ 6,0	€ 18,7
2016	€ 9,6	€ 4,1	€ 13,6
2015	€ 10,3		€ 10,3
2014	€ 8,9		€ 8,9
2013	€ 9,1		€ 9,1
2012	€ 7,3		€ 7,3

Bron: Centraal Justitieel Incassobureau

Tabel 2.7 Uitkeringen en resultaten in door strafrechters aan slachtoffers van gewelds- en zedendelicten toegekende schadevergoedingsmaatregelen in mln. (2012 t/m 2019), peildatum 26 januari 2020

	Aantal uitkeringen	Uitgekeerd bedrag	Terugontvangen bedrag	Vervangende hechtenis of anders afgedaan	Openstaand bedrag
2019	3.712	€ 9,8	€ 0,8	€ 0,2	€ 8,9
2018	3.703	€ 7,2	€ 1,8	€ 0,5	€ 5,0
2017	3.531	€ 7,4	€ 2,3	€ 0,6	€ 4,6
2016	3.660	€ 6,8	€ 2,4	€ 1,1	€ 3,3
2015	3.696	€ 7,3	€ 2,7	€ 0,9	€ 3,7
2014	3.709	€ 6,4	€ 2,7	€ 1,5	€ 2,3
2013	3.611	€ 5,0	€ 2,7	€ 1,2	€ 1,1
2012	3.682	€ 4,4	€ 2,6	€ 1,3	€ 0,6

Bron: Centraal Justitieel Incassobureau

Tabel 2.8 Uitkeringen en resultaten in door strafrechters aan slachtoffers van overige strafbare feiten toegekende schadevergoedingsmaatregelen, en openstaand bedrag totaal strafbare feiten in mln. (2012 t/m 2019), peildatum 26 januari 2020

	Aantal uitkeringen	Uitgekeerd bedrag	Terugontvangen bedrag	Vervangende hechtenis of anders afgedaan	Openstaand bedrag	Openstaand bedrag totaal strafbare feiten
2019	4.408	€ 3,7	€ 0,5	€ 0,3	€ 3,0	€ 11,9
2018	4.978	€ 4,1	€ 1,0	€ 0,5	€ 2,6	€ 7,6
2017	4.756	€ 4,1	€ 1,3	€ 0,7	€ 2,2	€ 6,8
2016	1.552	€ 1,2	€ 0,5	€ 0,2	€ 0,6	€ 3,8
2015						€ 3,7
2014						€ 2,3
2013						€ 1,1
2012						€ 0,6

Bron: Centraal Justitieel Incassobureau

Tabel 2.9 Uitgaven voorschotregeling ministerie Justitie en Veiligheid in mln. (2015 t/m 2019)

	2015	2016	2017	2018	2019
Uitgaven voorschotregeling	€ 1,0	€ 1,2	€ 1,9	€ 1,5	€ 1,9

Bron: ministerie van Justitie en Veiligheid/ DFEZ (begrotingsartikel 34.4.5.22)

Bijlage

3

**Vergelijking hoogte
compensatie Schadefonds
en strafrechter**

- Via het CJIB en het Schadefonds zijn gegevens verkregen over de door de strafrechter aan slachtoffers toegekende schadevergoedingsmaatregelen en tegemoetkomingen van het Schadefonds per Schadefonds-waardig strafbaar feit, onderscheiden naar letselcategorieën zoals door het Schadefonds gedefinieerd.

- Reikwijdte Schadefonds:

Eenieder die ten gevolge van een in Nederland opzettelijk gepleegd geweldsmisdrijf ernstig lichamelijk of geestelijk letsel heeft bekomen*, naasten van slachtoffers met ernstig en blijvend letsel als gevolg van een opzettelijk gepleegd geweldsmisdrijf en nabestaanden van een persoon die als gevolg van overtreding van art. 6 WWV, art. 307 Sr of door een geweldsmisdrijf is overleden (art. 3 Wsg).

*door Schadefonds ingevuld in de letsellijst i.c. artikelen 141, 157, 179, 180, 181, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 248a, 249, 273f, 282, 282a, 284, 285, 285b, 287, 289, 290, 291, 300, 301, 302, 303, 304, 307, 312, 317, 318 (Sr)

NB: de artikelen 141, 179 t/m 181, 284, 285, 300, 301 t/m 304 (Sr) zijn niet altijd Schadefondswaardig. Het letsel is in die gevallen doorslaggevend. Artikelen 157, 248a en 318 (Sr) worden niet altijd gekwalificeerd als een opzettelijk gepleegd geweldsmisdrijf.

De vergelijking betreft alle Schadefondswaardige strafbare feiten, behalve art 6 WWV omdat dit wetsartikel niet onder de voorschotregeling valt.

- Van het Schadefonds zijn gegevens ontvangen over 2016 t/m 2019, onderscheiden in de door het Schadefonds gehanteerde zes letselcategorieën (zie § 2.4.5).
- Van het CJIB zijn gegevens ontvangen over 2011 t/m 2020. Op verzoek van de commissie zijn de toegekende schadevergoedingsmaatregelen tot € 35.000 in dezelfde zes categorieën onderscheiden als het Schadefonds hanteert. Daarboven is op verzoek van de commissie onderscheid aangebracht in bedragen van € 35.000 tot € 100.000 (categorie 7), bedragen van € 100.000 tot € 1 mln. (categorie 8) en bedragen boven € 1 mln. (categorie 9).
- Samenvattende gegevens (aantallen, gemiddelde bedragen) zijn in Tabel 2.1 en Tabel 2.4 opgenomen. Vanwege het grote aantal geldt dit niet voor de hierna genoemde figuren per strafbaar feit. De complete set figuren is als afzonderlijke bijlage overgedragen aan het ministerie van Justitie en Veiligheid.
- Voor de vergelijking per strafbaar feit zijn eerst de gegevens over de jaren 2018 en 2019 geanalyseerd en vervolgens over de periode 2016 t/m 2019.
- Voor de vergelijking van de hoogte van compensatie tussen tegemoetkomingen Schadefonds en de toegekende schadevergoedingsmaatregelen zijn voor alle Schadefonds-waardige delicten figuren gemaakt per strafbaar feit. Per strafbaar feit zijn daarbij zowel absolute aantallen schadevergoedingsmaatregelen en tegemoetkomingen Schadefonds per compensatiecategorie in beeld gebracht, als het relatieve aandeel (in %) daarvan in betreffende hoogtecategorie. Gezamenlijk boden de figuren de mogelijkheid tot vergelijking van de hoogte van compensatie via tegemoetkomingen van het SGM en de door de strafrechter opgelegde schadevergoedingsmaatregelen.
- De cijfers over 2016 t/m 2019 en de figuren over 2018 en 2019 zijn geverifieerd door het SGM en het CJIB.
- Uit de figuren viel op te maken dat, in de periode 2018-2019 en in de periode 2016 t/m 2019, de strafrechter in de regel een lagere compensatie (schadevergoedingsmaatregel) toekent aan slachtoffers van een strafbaar feit dan (de tegemoetkoming van) het Schadefonds bij: verkrachting (242 Sr), gemeenschap met wilsonbekwame (243 Sr), gemeenschap < 16 jaar (245 Sr), ontucht met wilsonbekwame (247 Sr), verleiding minderjarige tot ontucht (248a Sr), diefstal met geweld (312 Sr), afpersing (317 Sr), belaging (285b Sr), huiselijk geweld (304 Sr) en afdreiging (318 Sr). Er is sprake van een wisselend beeld (soms hoger, soms lager) bij brandstichting (157 Sr), ontucht met misbruik van gezag (249 Sr), mensenhandel (273f Sr), zware mishandeling (302 Sr) en dood door schuld (307 Sr). Bij gemeenschap < 12 jaar (244 Sr), aanranding (246 Sr) en opzettelijke vrijheidsberoving (282 Sr) kent de strafrechter over de periode 2016 t/m 2019 gezien eveneens een lagere compensatie toe dan het Schadefonds, maar is de compensatie door strafrechter en Schadefonds over de jaren 2018 en 2019 vergelijkbaar.
- Op basis van de figuren en de Tabel 2.1 en Tabel 2.4 is geconcludeerd dat de gemiddelde door strafrechters aan slachtoffers toegekende schadevergoedingsmaatregel in de regel lager is dan de tegemoetkoming die slachtoffers voor hetzelfde strafbare feit krijgen van het Schadefonds. Dat neemt niet weg dat de strafrechter in een aantal gevallen bij bepaalde strafbare feiten (met name doodslag, mensenhandel en diefstal met geweld), beduidend hogere schadevergoedingsmaatregelen heeft toegekend dan de maximale tegemoetkoming van € 35.000 die het Schadefonds wettelijk kan uitkeren.

Bijlage

4

**Toelichting richting en
orde van grootte van
effecten voorstellen
commissie**

A	Voorstellen commissie beleid gericht op algemene voorzieningen	Toelichting op indicatie van effect	2021	2022	2023	Implementatiekosten?
A.1	Maatregelen ter stimulering van het netwerk van slachtoffers (zoals informatieverstrekking, lotgenotencontact) en van gerichte hulp aan slachtoffers (zoals behandeling PTSS, verwijderen beelden of berichten van internet (§ 6.2.2))	Faciliteren informatievoorziening door hulpverleningsaanbod in kaart te brengen en online aan te bieden, ondersteunen van organisaties voor lotgenotencontact en van organisaties die digitale hulp bieden.	++	++	++	ja (onderzoeks- en ICT-kosten, afstemmingsoverleg)
A.2	Verzekeringen: wegnemen van lacunes in verzekeringen en belemmeringen die verzekeraars in de weg staan om schade als gevolg van een misdrijf te verzekeren (§ 6.2.2)	Overleg departement met verzekeraars. Geen effect op publieke uitgaven.	o	o	o	ja, beperkt (afstemmingsoverleg)
B	Voorstellen commissie beleid voor bepaalde slachtoffers (Schadefonds)	Toelichting op indicatie van effect	2021	2022	2023	Implementatiekosten?
<i>Voorstellen met volume-effect</i>						
B.1	Verruiming reikwijdte: modernisering geweldscriterium zodanig dat opzettelijk op de persoon gerichte delicten met ernstige fysieke of psychische schade voor tegemoetkoming in aanmerking komen (§ 6.3.2.2)	Meer zaken komen in aanmerking voor tegemoetkoming dan thans het geval is. Hoeveel meer zaken dit betreft is niet bekend. Eerst nader bepalen welke strafbare feiten dan in aanmerking komen. Ter indicatie: bij 100 extra zaken (gemiddeld €4.000) gaat het om € 400.000.	++	++	++	ja, beperkt (afstemmingsoverleg)
B.2	Handhaven opzetvereiste (§ 6.3.2.3)	Geen effect op uitgaven. Handhaven bestaande praktijk.	o	o	o	nee
B.3	Verruiming reikwijdte: duurzaam in Nederland gevestigde personen die slachtoffer of nabestaande zijn van een in het buitenland gepleegd geweldsmisdrijf (§ 6.3.2.5)	Wat aantal nabestaanden betreft gaat het op jaarbasis om circa 10 moorden nabestaanden (bron: schatting FNG). Wat aantal slachtoffers van geweldsmisdrijven in het buitenland gepleegde misdrijven betreft komt naar verwachting groter aantal in aanmerking. Ter indicatie: bij 100 extra zaken (à gemiddeld €4.000) gaat het om € 400.000.	++	++	++	ja, beperkt (afstemmingsoverleg)
B.4	Aanpassen kring gerechtigden: categorie nabestaanden en naasten in overeenstemming brengen met artikelen 6:107 BW en 6:108 BW (§ 6.3.3.2)	Combinatie van effecten. Broers en zussen komen niet meer (standaard) in aanmerking voor een tegemoetkoming; zij ontvangen thans € 5.000 p.p. Stiefmilieleden, onder omstandigheden, dan wel. Per saldo naar schatting beperkt neerwaarts effect.	-	-	-	ja, beperkt (aanpassen informatiemateriaal)
B.5	Gevolgen van voorgaande voorstellen voor kosteloze rechtsbijstand (art. 44 lid 4 Wet op de Rechtsbijstand)	Voorstellen B1, B.3 en B.4 leiden tot uitbreiding van reikwijdte en verandering van kring gerechtigden van Schadefonds, en daarmee naar verwachting van toename van aantal aanspraken op kosteloze rechtsbijstand	++	++	++	ja, beperkt (aanpassen informatiemateriaal)
<i>Voorstellen met prijseffect</i>						
B.6	Verruiming aard tegemoetkoming: Indien nodig aanvullende voorzieningen (reparatie lichaam, bijwonen zittingen in buitenland) voor duurzaam in Nederland gevestigde personen die slachtoffer of nabestaande zijn van een in het buitenland gepleegd geweldsmisdrijf (§ 6.3.2.5)	Wat aantal nabestaanden betreft het op jaarbasis circa 10 nabestaanden (bron: schatting FNG). Wat aantal slachtoffers van geweldsmisdrijven in het buitenland gepleegde misdrijven komt naar verwachting groter aantal in aanmerking. Per slachtoffer gaat het naar schatting om (tenminste) enkele duizenden euro's	++	++	++	ja, beperkt (afstemmingsoverleg)
B.7	Verruiming tegemoetkoming: nabestaande geen eigen aandeel slachtoffer aanrekenen, tenzij duidelijk is dat zij zelf betrokken waren bij misdrijf of kennis van daarvan (moet) hebben gehad (§ 6.3.3.3)	Naar verwachting vindt eigen aandeel aanrekenen thans in beperkt aantal gevallen plaats. Vanwege omdraaien bewijslast daalt dit aantal. Per verrekening gaat het om korting op wettelijk max. € 35.000 (€ 5.000 immateriële kosten, € 7.500 begrafeniskosten en max. € 25.000 derving van levensonderhoud).	+	+	+	nee

	Vervolg voorstellen commissie beleid voor bepaalde slachtoffers (Schadefonds)	Toelichting op indicatie van effect	2021	2022	2023	Implementatiekosten?
B.8	Verhogen wettelijk maximumbedrag (§ 6.3.4.1)	Afhankelijk van het te stellen maximumbedrag. Ter indicatie: bij ophoging naar € 50.000, en bij gelijkblijvende onderliggende letselcategorieën, betreft het op jaarbasis gemiddeld 6 zaken à € 15.000 boven huidige wettelijk maximum (€ 90.000).	+	+	+	ja, beperkt (aanpassen informatiemateriaal)
B.9	Toevoegen bijzondere categorie tegemoetkoming bij hoge letselchades (§ 6.3.4.2)	Letselcategorieën 5 en 6 betreffen op jaarbasis gemiddeld 60 zaken. Kosten zijn mede afhankelijk van n.t.b. hoogte maximale tegemoetkoming. Ter indicatie: als 10% van huidige hoogste letselcategorieën in aanmerking komt en bij maximum tot €100.000, gaat het om € 390.000.	++	++	++	ja, beperkt (aanpassen informatiemateriaal)
B.10	Handhaven verrekenen tegemoetkoming met andere vergoedingen (§ 6.3.4.3)	Geen effect op uitgaven. Handhaven bestaande praktijk.	o	o	o	nee
B.11	Uitvoeringskosten Schadefonds vanwege voorgaande	Combinatie van effecten. Voorstellen B1 en B3 leiden tot meer zaken, B.6 en B.9 tot meer maatwerk in de uitvoering en B.7 tot (beperkte) vereenvoudiging in de uitvoering. Per saldo hogere uitvoeringskosten	++	++	++	ja (aanpassen procedures, ICT?, training)
C	Voorstellen commissie beleid ter facilitering van verhaal	Toelichting op indicatie van effect	2021	2022	2023	Implementatiekosten?
C.1. Voorstellen i.v.m. inrichting strafproces						
<i>Voorstellen met volume-effect</i>						
C.1.1	Standaardisering van de vaststelling van schadevergoeding bij vordering benadeelde partij (§ 6.4.2.4 en § 6.4.2.5)	Door de beoogde standaardisering van schadevaststelling wordt het mogelijk om schadevorderingen vaker binnen het strafproces te behandelen en onderdeel te maken van de van de schadevergoedingsmaatregel. Meer zaken inhoudelijk afdoen brengt behandeling van meer zaken en daarmee extra kosten in het strafproces met zich mee.	+++	+++	+++	ja (kosten voorbereidend onderzoek, afstemmingsoverleg over richtlijnen, implementatiekosten)
C.1.2	Verruiming van mogelijkheden tot het opleggen van verplichte bijdrage aan het Schadefonds of andere instelling t.b.v. slachtoffers (§ 6.4.2.6)	Veroordeelden die tot dusverre geen verplichting tot schadevergoeding krijgen opgelegd, zullen vaker daartoe worden verplicht. De inkomsten zijn voor de staat, en nemen toe. Feitelijke omvang (aantal en bedrag) lastig in te schatten.	--	--	--	ja, beperkt (afstemmingsoverleg over richtlijnen)
<i>Voorstellen met prijseffect</i>						
C.1.3	Introduceren van strafprocessueel hanteerbaar schadebegrip door nadelige gevolgen van een strafbaar feit te standaardiseren (§ 6.4.2.4)	Vereenvoudiging inhoudelijke afdoening. Vermindert kosten voor alle procespartijen en op termijn.	---	---	---	ja (kosten voorbereidend onderzoek, afstemmingsoverleg over richtlijnen, implementatiekosten)
C.1.4	Aparte schadestaatprocedure binnen strafproces voor beoordeling complexe onderdelen vordering benadeelde partij (§ 6.4.2.5)	De (nieuwe) procedure om complexe onderdelen van vorderingen bp te behandelen en hoogte schadevergoedingsmaatregel te bepalen vergt extra capaciteit van alle procespartijen	+++	+++	+++	ja (kosten voorbereidend onderzoek, afstemmingsoverleg over richtlijnen, implementatiekosten)
C.1.5	Equality of arms: gelijkstellen kwaliteitseisen en bekostiging rechtsbijstand slachtoffers en verdachten m.b.t. vordering benadeelde partij (§ 6.4.2.6)	Ervan uitgaande dat de opleidings-/kwaliteitseisen en bekostiging van de slachtofferadvocatuur als referentie wordt genomen voor gelijkschakeling, dan vraagt dit verhoging opleidingsinspanningen bij strafrechtadvocatuur en juridisch medewerkers SHN en verhoging bekostiging strafrechtadvocatuur en juridisch medewerkers SHN.	+++	+++	+++	ja (aanpassen procedures en bekostigingen, ontwikkelen trainingen)

	Vervolg voorstellen commissie beleid ter facilitering van verhaal	Toelichting op indicatie van effect	2021	2022	2023	Implementatie-kosten?
C.1.6	Nadere regeling procesreglement behandeling vordering benadeelde partij (§ 6.4.2.7)	Zorgvuldiger procedure om kwaliteit en voorspelbaarheid voor procespartijen te vergroten. Heeft betrekking op alle vorderingen benadeelde partij en daarmee op capaciteit van alle procespartijen.	+++	+++	+++	ja (kosten voorbereidend onderzoek, afstemmingsoverleg over richtlijnen, implementatiekosten)
C.2	Voorstellen i.v.m. voorschotregeling					
	<i>Voorstellen met prijseffect</i>					
C.2.1	Voorschotverlening op basis van ervaringsgegevens CJIB verhaalbaarheid op dader: schadevergoedingsmaatregel tot € 5.000 gegarandeerd, daarboven met n.t.b. percentages	Combinatie van effecten. Verlaging financieel risico voor staat vanwege vermindering garantstelling voor toekomstige slachtoffers van geweld- en zedendelicten, maar verhoging daarvan voor overige slachtoffers die thans onder de gemaximeerde voorschotregeling vallen. Naar verwachting zullen slachtoffers geweld- en zedendelicten vaker (enkel) een beroep op Schadefonds doen en in mindere mate via het strafproces verhaal halen op de dader. Kosten voor de staat nemen daardoor toe omdat bij tegemoetkoming geen inning plaatsvindt bij de dader, zoals bij schadevergoedingsmaatregel het geval is. Effect per saldo lastig in te schatten, mede gelet op C.1.2.	?	?	?	ja (kosten voorbereidend onderzoek, afstemmingsoverleg over richtlijnen, implementatiekosten)
C.2.2	Onverwijld voorschotverlening na onherroepelijk vonnis	Geen effect van voorschotmoment op financieel risico voor de staat/ inning bij dader. Kuipers en Van Rij (2016, p. 13 en 23).	o	o	o	nee
C.2.3	Uitvoeringskosten CJIB i.v.m. voorgaande	Voorstel C.2.1 leidt tot meer voorschotmomenten bij 10% van slachtoffers (circa 1.500 personen, zie Tabel 2.2) en communicatie in dat verband.	++	++	++	ja (aanpassen procedures, informatiemateriaal, ICT)

Legenda: +/- effect in orde van grootte € 100.000; ++/-- effect in orde van grootte € 0,5 mln; +++/--- effect in orde van grootte > € 1 mln; o= geen effect op uitgaven

